

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ADRIANA AGHINONI FANTIN
LUCIANA ORTIZ TAVARES COSTA ZANONI
MARCUS VINICIUS MONTEIRO DOS SANTOS

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PROPOSTAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA
DA REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

SÃO PAULO

2015

**ADRIANA AGHINONI FANTIN
LUCIANA ORTIZ TAVARES COSTA ZANONI
MARCUS VINICIUS MONTEIRO DOS SANTOS**

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PROPOSTAS A PARTIR DA
EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
para a obtenção do grau de Mestre em Gestão e
Políticas Públicas

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientador: Professor Doutor Marco Antonio Carvalho
Teixeira

SÃO PAULO

2015

Fantin, Adriana Aghinoni

Governança Democrática Dos Recursos Hídricos Na Região Metropolitana De São Paulo: Propostas A Partir Da Experiência Da Região Metropolitana De Buenos Aires. – Adriana Aghinoni Fantin, Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, Marcus Vinicius Monteiro dos Santos – 2015 f.123

Orientador: Marco Antônio Carvalho Teixeira
Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Abastecimento de água – São Paulo (SP). 2. Abastecimento de água – Buenos Aires (Argentina). 3. Recursos hídricos – Desenvolvimento – São Paulo (Estado). 4. Água - Conservação. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Zanoni, Luciana Ortiz Tavares Costa. III. Santos, Marcus Vinicius Monteiro dos. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 556.18

**ADRIANA AGHINONI FANTIN
LUCIANA ORTIZ TAVARES COSTA ZANONI
MARCUS VINICIUS MONTEIRO DOS SANTOS**

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PROPOSTAS A PARTIR DA
EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Banca Examinadora: 28/09/2015

Prof.(a) Marco Antonio Carvalho Teixeira

Prof.(a) Mario Prestes Monzoni Neto

Prof.(a) Patricia Maria Emerenciano de Mendonça

Prof.(a) Vicente Carlos Y Pla Trevas

SÃO PAULO

2015

Agradecimentos

Ao orientador, Professor Doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira, nosso agradecimento profundo pelas contribuições acadêmicas inestimáveis e pela convivência amigável, sincera e paciente, levando-nos diariamente a romper os nossos limites orientados por sua visão profunda e brilhante.

À Professora Doutora Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco, Coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, e a todos os professores do curso, por terem nos transformado, dando os instrumentos para irmos além da realidade posta, na busca de ideais de um serviço público mais eficiente ao cidadão.

Aos amigos de curso, com quem compartilhamos vivências, conhecimentos, mas, sobretudo, a amizade sincera.

Ao Secretário de Relações Internacionais e Federativas do Município de São Paulo, Vicente Trevas, pelo tema instigante e por todo caminho aberto para a pesquisa na Argentina.

Ao Doutor Daniel Rosano, da Dirección General de Integración Regional, e Lucrecia Monteagudo, Secretaria de Relaciones Institucionales, Regionales e Internacionales do município de Quilmes e sua competente equipe, pela recepção do projeto com entusiasmo e por nos proporcionar uma visita técnica inesquecível. Estendemos nossos agradecimentos ao prefeito de Quilmes Francisco Gutiérrez pela presença honrosa durante a entrevista técnica.

Ao Lic. Lautaro Manuel Lorenzo, Subsecretario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible, pela troca de informações e recepção atenciosa no município de Esteban Echeverria.

Ao Professor Doutor Luiz Cavalli por disponibilizar seu amplo trabalho, antes mesmo da publicação, além de preciosas informações, e à Professora Doutora Vera Jucovsky por abrir portas na Argentina.

Agradeço aos meus pais, Maria Ines e Antonio Roberto, que compreenderam minha ausência nesse período. Aos meus eternos amigos de FGV, Luciana e Marcus, que tiveram paciência comigo. E ao dedicado e entusiasta Professor Marco Antonio, que nos acolheu como verdadeiro pai, orientando-nos por todos os caminhos e nos alertando sobre as possíveis pedras que encontraríamos em virtude de um tema tão complexo e atual.

Adriana

Ao Noel, meu amor, responsável por esta conquista, pelo incentivo aos meus projetos de vida. Aos meus filhos, Tomás, Tales e Sofia, por compreenderem cada ausência com palavras de amor e de força, deixo o ensinamento da fé, perseverança e o valor do estudo. Aos meus pais, Emanuel e Zuleida, com gratidão.

Luciana

Aos meus pais, Waldemar (in memoriam) e Nilce, pelo carinho com que me criaram, pela educação que me deram e por terem me ajudado em todos os momentos da minha vida a alcançar os meus sonhos. À minha esposa, Andrea, pelo grande incentivo que me deu durante essa jornada de estudos e, principalmente, pelo companheirismo e pelo amor a mim dedicado ao longo de todos esses anos. À minha filha, Maria Eduarda, meu amor infinito.

Marcus

RESUMO

A Região Metropolitana de São Paulo está vivendo uma profunda crise de seus recursos hídricos, que expõe as fragilidades da atual governança, e nos convida a uma reflexão dos nós críticos que impedem um serviço mais eficiente. O presente trabalho aprofunda a governança, a gestão e a situação atual do saneamento, com base na experiência da Região Metropolitana de Buenos Aires, que vivenciou forte crise na cobertura de água e esgoto, além da contaminação das bacias. Em um processo de privatização que agravou a crise hídrica, a opção para a Grande Buenos Aires foi a reestatização e a busca por uma governança democrática, que envolve diversos entes federativos. O grande diferencial é a instituição de uma agência de planejamento, na qual o ente federal, provincial, Cidade de Buenos Aires e todos os municípios da região metropolitana, deliberam conjuntamente os projetos prioritários, vinculando a empresa prestadora do serviço. Ademais, a vivência da gestão da bacia Matanza Riachuelo apresenta governança colegiada pelos entes federativos e possui competência multidisciplinar, superando os entraves decorrentes dos arranjos governamentais e intergovernamentais para o enfrentamento da complexidade para gestão da bacia. Propõem-se, ao final, um plano de melhorias para a gestão dos recursos hídricos, com propostas de curto, médio e longo prazos. Como medida de curto prazo sugere-se a criação de uma Agência Metropolitana das Águas com o objetivo de planejar e implantar políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema hídrico, rompendo com o imobilismo dos entes federativos frente à crise hídrica, com órgão de deliberação colegiado, Municípios integrantes, Estado e sociedade civil na busca constante de soluções de interesse comum, cujas deliberações vinculariam a empresa fornecedora do serviço. Em médio prazo, recomenda-se discussão pública do modelo da empresa concessionária, além da revisão do planejamento e de ações de alocação de recursos feitos pela SABESP. Ao final, como medida de longo prazo, mister a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano que cuide conjuntamente de medidas da captação, tratamento e cobertura de água e esgoto, e que promova a sustentabilidade socioambiental e integração dos municípios para melhor uso do espaço urbano. A adoção de uma governança democrática das águas na RMSP propiciará um cenário possível para as mudanças necessárias no âmbito da gestão dos recursos hídricos. A sociedade deve ser a grande responsável pelo destino da água, não devendo tão nobre missão ficar a cargo de quem tem interesse em transformá-la num bem de consumo privado.

Palavras-chave: Região Metropolitana de São Paulo. Região Metropolitana de Buenos Aires. Crise Hídrica. Governança.

ABSTRACT

The metropolitan area of São Paulo (RMSP) is in a deep crisis of its water resources, which sets out the current governance weaknesses, and invites us to a reflection of the critical nodes that prevent a more effective service. This work deepens the governance, management and the current sanitation situation, based on the expertise of the Metropolitan Area of Buenos Aires, which experienced severe crisis in water and sanitation coverage, as well as contamination of watersheds. Within a privatization process that has exacerbated the water crisis, the option for the metropolitan area of Buenos Aires was the re-nationalization, and the quest for democratic governance, involving several federation entities. The main difference is the introduction of a planning agency, in which the federal, provincial one, the City of Buenos Aires and all the municipalities in the metropolitan region, jointly deliberate priority projects, linking the company providing the service. Moreover, the experience of the Matanza Riachuelo Basin Management presents collegial governance by federal entities and has multidisciplinary expertise, overcoming obstacles resulting from governmental and intergovernmental arrangements to cope with the complexity of managing the basin. It is proposed at the end, an improvement plan for the management of water resources, with short proposals, medium and long term. As a short term measure suggests the creation of a Metropolitan Water Agency in order to plan and implement public policies aimed at coping the water problem, breaking the inertia of federal entities across the water crisis, with collegiate decision-making body, Members municipalities, state and civil society in constant search for solutions of common interest, whose decisions binding upon it the company which supplies the service. In the medium term, it is recommended public discussion of the utility business model in addition to the review of planning and resource allocation actions made by SABESP. Finally, as a long term measure, it is essential drawing up a Master Plan Metropolitan jointly look after capture measures, treatment, and water and sewage coverage, and that promotes environmental sustainability and integration of municipalities to better use of urban space. The adoption of a democratic governance for water issue in the RMSP will provide a possible scenario for the necessary changes within the RMSP in water resources management. Society must be largely responsible for the fate of the water and should not noble mission be undertaken by those interested in turning it into a good private consumption.

Keywords: Metropolitan Area of São Paulo, Metropolitan Area of Buenos Aires, water crisis, governance.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo.....	23
Mapa 2 - Produto Interno Bruto da RMSP	28
Mapa 3 - Localização dos grandes produtores de água para abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo	43
Mapa 4 - Mapa da RMBA com os partidos divididos em cordões	59
Mapa 5 - Demonstra o alto índice de Risco Social na RMBA.....	61
Mapa 6 - Bacia Matanza Riachuelo e cidades abrangidas	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo da população, território e PIB per capita do Brasil, Estado de SP, RMSP e município de SP	24
Tabela 2 - Demonstrativo da população do Estado de São Paulo, RMSP e Município de São Paulo.....	27
Tabela 3 – Sistema constitucional de competências para saneamento	33
Tabela 4 - Capacidade nominal e produção média das Estações de Tratamento de Água – ano de 2006	44
Tabela 5 - Demonstrativo de redução de água na RMSP.....	46
Tabela 6 - Demonstrativo da população e PIB dos municípios da RMBA, CABA e Argentina.....	51
Tabela 7 - Demonstrativo dos diversos critérios de definição da RMBA e o total de população	58
Tabela 8 - Quadro Geral da Gestão dos Recursos Hídricos na RMBA (captação e distribuição de água e esgoto; gestão das bacias)	66
Tabela 9 - Expansão do serviço de água e esgoto nos municípios objetos de visita técnica	72
Tabela 10 - Demonstrativo da governança, saneamento e planejamento dos recursos hídricos das regiões metropolitanas de São Paulo e Buenos Aires.....	90
Tabela 11 – Plano de melhorias – propostas de curto, médio e longo prazos.....	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Demonstrativo da cobertura das redes de água e esgoto no Município de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil..... 38

Gráfico 2 - Comparativo da população e PIB dos municípios da RMBA, CABA e Argentina..... 51

LISTA DE FLUXOGRAMA

Fluxograma 1 - Ciclo da rede de governança para aprovação e execução de obras públicas para prestação de serviço de água e esgoto na RMBA	71
--	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AYSA	Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima
ABSA	Aguas Bonaerenses S.A.
ACUMAR	Autoridad da Bacia Matanza Riachuelo
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ADA	Autoridad da Agua
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANA	Agência Nacional de Águas
APLA	Agencia de Planificacion
COMIREC	Cuenca Hidrica del Río Reconquista
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica para el Sector de Saneamiento
ERAS	Ente Regulador de Agua y Saneamiento
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
GBA	Gran Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de La Argentina
IPPRS	Indice Ponderado de Parametro de Riesgo Social
OCABA	Control de Aguas de Buenos Aires
ORAB	Organismo Regulador de Aguas Bonaerense
OSN	Obras Sanitarias de La Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMOEM	Plan de Mejoras, Operacion, Expansion y Mantenimiento de Los Servicios
RMBA	Região Metropolitana de Buenos Aires
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SNAP	Servicio Nacional de Agua Potable
SOP	Secretaria de Obras Públicas
SSRH	Subsecretaria de Recursos Hídricos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
 CAPÍTULO 1 – CRESCIMENTO URBANO	
1.1 Da cidade à metrópole	17
1.1.1 O fenômeno da urbanização no Brasil	17
1.1.2 A institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil	20
1.2 A Região metropolitana de São Paulo: estrutura, governança e desafios às relações intergovernamentais.....	24
1.3 A gestão de recursos hídricos na RMSP	33
1.3.1 Base Normativa	33
1.3.2 A Prestação do Serviço de Fornecimento de Água	38
1.3.3 Análise e Diagnóstico de Enfrentamento	45
 CAPÍTULO 2 – CASO REFERÊNCIA – BUENOS AIRES	
2.1 Contexto socioeconômico Argentina e RMBA	50
2.2 O federalismo argentino e suas particularidades.....	54
2.3 Privatização e estatização da gestão dos recursos hídricos	56
2.4 A gestão da água na RMBA	59
2.4.1 Estrutura da Região Metropolitana de Buenos Aires.....	59
2.4.2 Gestão da água	62
2.4.3 Gestão da água pela província	62
2.4.4 Gestão da água pela CABA	65
2.4.5 A gestão da água na RMBA	66

2.4.5.1 Gestão dos serviços de água e esgoto: experiência exitosa de governança da RMBA	69
2.4.5.2 Gestão das bacias: governança exitosa pela ACUMAR	76
2.5 O problema da água e as respostas de gestão	84
2.5.1 Quilmes	85
2.5.2 Esteban Echeverría	86
2.5.3 Morón	87
2.6 Problemas e dilemas de gestão	88
CAPÍTULO 3 – PLANO DE MELHORIA PARA A RMSP A PARTIR DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA IDENTIFICADAS NA RMBA.....	89
3.1 Aspectos comuns que permitem uma análise comparada	89
3.2 Governança e gestão dos serviços públicos de fornecimento de água e esgoto da RMBA. O que podemos aprender?	91
3.2.1 A janela de oportunidade – O saneamento na agenda do governo.....	94
3.2.2 A governança democrática	95
3.2.3 Aportes financeiros	96
3.3 Governança e gestão das bacias da RMBA. O que podemos aprender?	97
3.4 Plano de Melhoria: propostas para a RMSP	99
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS	112
ANEXOS	116

INTRODUÇÃO

As grandes metrópoles e seus grandes problemas permitem, sobretudo quando há pontos de convergência como as regiões metropolitanas de São Paulo e Buenos Aires, a troca de experiências para a superação de problemas comuns. A crise hídrica da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) exige uma reflexão a partir de experiências que nos levem a encontrar alternativas viáveis e criativas. Essa é a proposta da análise das duas regiões, a partir de uma imersão na governança e gestão dos recursos hídricos, importando vivências interessantes que nos permitam ver além do que está posto em nossa realidade.

O estudo nasceu do termo de referência com a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo, que propôs uma análise comparada da Região Metropolitana de São Paulo e Grande Buenos Aires. O propósito do projeto que se funda o presente trabalho consiste em *analisar e propor medidas que possam auxiliar os municípios da região metropolitana de São Paulo a superarem desafios na gestão dos recursos hídricos, tomando por base práticas vivenciadas pela Grande Buenos Aires* (Anexo 1 – termo de referência).

Nesta perspectiva, percorremos o processo de urbanização ocorrido no Brasil e na Região Metropolitana de São Paulo, fazendo uma análise de sua estrutura socioeconômica, de sua institucionalização e do modelo atual de sua governança, objetivando encontrar alternativas para o seu aprimoramento, notadamente para o enfrentamento da crise hídrica que se instalou nessa parte estratégica do Estado de São Paulo.

A partir daí, foi sistematizada a gestão da água e a prestação dos serviços de captação, tratamento e abastecimento deste recurso pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), com uma análise crítica acerca das medidas tomadas por aquela concessionária para a solução dos problemas decorrentes da queda do volume de água nos reservatórios que abastecem a RMSP.

À semelhança da região metropolitana de São Paulo, buscamos na Grande Buenos Aires, construir a compreensão da formação dessa mancha urbana e suas

questões socioeconômicas para depois identificar as peculiaridades do federalismo argentino. A história da transição do modelo estatal para o privado e a reestatização da empresa fornecedora do serviço de água e esgoto na região metropolitana de Buenos Aires é apresentada a fim de que se possa compreender os porquês do modelo de gestão atual.

Procura-se apresentar, em linhas gerais, a gestão dos recursos hídricos na província de Buenos Aires, na Cidade Autônoma de Buenos Aires, e nos partidos do conurbano abrangidos pelo serviço da empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA). O foco é para a governança desenhada para o planejamento do serviço a ser executado pela AySA, não só porque abrange 19 partidos dessa região, mas porque identificamos, no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, interessante processo decisório de políticas públicas, democrático e funcional, com potencial para equalizar de forma justa os recursos existentes, prestigiando a necessidade do serviço entre os municípios abrangidos.

É destacada ainda a gestão das bacias, em especial a Autoridad da Bacia Matanza Riachuelo (ACUMAR), autoridade da água responsável pela gestão do Rio Matanza Riachuelo, que já possuiu níveis de contaminação que o colocava no topo do *ranking* internacional como um dos mais poluídos do mundo. Apresenta-se o julgado Mendonza que condenou os três entes (órgão federal, provincial ou estadual e municipal) a promover, conjuntamente, a qualidade de vida da população ribeirinha e a descontaminação do rio. A experiência lá vivida pode servir de paradigma para o enfrentamento dos graves problemas enfrentados nas bacias da Região Metropolitana de São Paulo, que culminou com a nossa crise hídrica.

A partir da experiência paradigma, mas dentro das características locais, há uma proposta de Plano de Melhorias, no qual é estabelecida uma simbiose dos pontos positivos de ambos os países no que concerne à governança, gestão e saneamento para, em seguida, e com base nas duas boas práticas identificadas no Grande Buenos Aires, propor mudanças na gestão dos recursos hídricos na Região Metropolitana de São Paulo.

A metodologia utilizada consistiu, a partir do termo de referência proposto pela Secretaria de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo

(Anexo 1), em um primeiro momento, no desenho de todos os aspectos que caracterizam as regiões metropolitanas de São Paulo e Buenos Aires, como questões geográficas, socioeconômicas, história de suas formações e aspectos de peculiaridades federativas. Nessa seara, houve amplo levantamento de dados nos órgãos oficiais dos dois países, a fim de que se pudesse estabelecer análise comparativa. Também foi foco da investigação todo o ordenamento jurídico, desde as Cartas Constitucionais até a legislação infraconstitucional que cuida da gestão dos recursos hídricos.

A abrangência da proposta exigiu a delimitação do trabalho para a gestão dos recursos hídricos na Grande Buenos Aires, aspectos que desenhamos ao longo do trabalho. Mesmo assim, as dificuldades foram imensas: desde a delimitação do território da região metropolitana, à obtenção de dados confiáveis, que ocorreu de estarem conflitantes, até a busca aberta por propostas de boas práticas constituíram dificuldades que foram superadas ao longo do caminho.

Destaque-se que, na região metropolitana de Buenos Aires, foram realizadas visitas técnicas, com entrevistas semiestruturadas, nas quais se buscou identificar se a gestão de recursos hídricos estabelecida na lei atingia os seus objetivos. Com o apoio da Secretaria de Relações Institucionais e da Fundação Getúlio Vargas foi possível realizar as entrevistas técnicas na Argentina, que se deram no período de 15 a 17 de julho de 2015, na ACUMAR, Cidade Autônoma de Buenos Aires (agência ambiental), e municípios de Quilmes, Esteban Echeverria e Morón. As visitas ocorreram em municípios com perfis socioeconômicos diferentes, o que contribuiu para a pesquisa. Contou-se também com as informações obtidas com o professor de direito ambiental e Defensor do Povo por meio do correio eletrônico.

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e com o ex-presidente da SABESP, salientando que o farto documento disponível de entrevistas, CPIs, material acadêmico, todos eles decorrentes da atual crise hídrica, foi um facilitador para obtenção das informações, razão pela qual não foram mais abrangentes.

Além disso, buscaram-se na doutrina, em diversos estudos de caso, artigos, trabalhos acadêmicos, subsídios para a análise conceitual, encontrando porto seguro para a análise do estudo de caso.

O foco do trabalho, apresentado a seguir, é o de contribuir para o amplo debate que se travou não apenas pelos atores diretamente encarregados pela gestão dos recursos hídricos, mas sobretudo na sociedade civil, inclusive com espectro multidisciplinar, todos vocacionados a identificar os nós impeditivos de uma gestão de superação das concausas dessa crise que assola direitos humanos fundamentais, consistentes no saneamento para uma vida digna.

CAPÍTULO 1 – CRESCIMENTO URBANO

1.1 Da cidade à metrópole

As teorias urbanas, de modo geral, reconhecem que a cidade representou uma nova escala e qualidade de organização socioeconômica, que se constituía num afastamento inerente e inevitável daquela organização estabelecida nas áreas rurais.

Pode-se dizer que as causas principais da urbanização nos países capitalistas desenvolvidos foram a industrialização e a mecanização do campo. Mecanização essa impulsionada por esse mesmo processo de industrialização. A industrialização do campo liberou mão-de-obra, na medida em que as máquinas passaram a realizar o trabalho de várias pessoas. Por outro lado, a industrialização criou novas ofertas de emprego na cidade, tanto no setor secundário (indústria) como no setor terciário (serviços). Assim, as cidades cresceram em virtude do aumento populacional, acrescido da migração de trabalhadores rurais para as áreas urbanas em busca de trabalho e melhores condições de vida.

A urbanização desenvolvida com o advento do capitalismo aparece na Europa como fato moderno logo depois da Revolução Industrial. Mais recentemente, e paralelamente à modernização, ela se generaliza nos países subdesenvolvidos; por isso, costuma-se associar a ideia de urbanização à industrialização. Na América viu-se que em 1800, os Estados Unidos eram uma sociedade muito mais rural do que muitos países europeus. Menos de 10% da população morava em comunidades de mais de 2.500 pessoas. No final do século XX, bem mais de três quartos dos norte-americanos passaram a residir em áreas urbanas. Para compreendermos a complexidade desse processo, basta dizer que entre 1800 e 1900 a população de Nova York saltou de 60 mil pessoas para 4,8 milhões. (SANTOS, 2008).

1.1.1 O fenômeno da urbanização no Brasil

Dada sua intensidade, complexidade e variedade de implicações o processo de urbanização é, sem dúvida, o fenômeno social contemporâneo mais importante no

Brasil e, como tal, ele tem sido profundamente analisado sob diferentes óticas, a partir de perspectivas de historiadores, economistas, planejadores, cientistas sociais, antropólogos e urbanistas.

Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. Isso deu causa a um acelerado processo de urbanização, cuja velocidade, muito superior ao dos países desenvolvidos, foi uma notável novidade.

O Censo de 1970 registrava, pela primeira vez, que durante os anos sessenta a população urbana tinha superado a rural. Da segunda metade do século passado para cá, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões, com uma taxa de crescimento média anual de 4,1%. A cada ano, em média, foram acrescentados 2.378.291 habitantes às cidades, fazendo com que a população urbana, em meio século apenas, aumentasse 7,3 vezes.

Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc.

Os 25 municípios mais populosos somam 51,0 milhões de habitantes, representando 25,2% da população total do Brasil. As maiores taxas geométricas de crescimento da população verificadas entre 2013 e 2014 estão nos municípios de “médio porte”, que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes em 2014 (1,12%). Esses municípios, em geral, são importantes centros regionais em seus estados, ou integram as principais regiões metropolitanas do país, configurando-se como áreas de atratividade migratória. O crescimento nos municípios com mais de 500 mil habitantes (0,84%), por outro lado, é menos acentuado, sendo menor que a média nacional (0,86%). Os pequenos municípios brasileiros, em média, apresentam as menores taxas de crescimento populacional entre os anos de 2013 e 2014. O baixo crescimento, ou até decréscimo em muitos casos, pode ser explicado pelo componente migratório, influenciado por seu baixo dinamismo econômico. Para os municípios com população de até 100 mil habitantes, a taxa de crescimento estimada foi de 0,72%.

Durante o período de urbanização, observou-se que as grandes cidades brasileiras apresentaram características de desenvolvimento semelhantes mesmo seguindo planos urbanísticos diferentes. Entretanto, foi possível verificar um traço comum entre elas: o crescimento além dos limites administrativos territoriais. Assim, onde antes existiam várias cidades, passa a haver uma única e grande mancha urbana, ou seja, um conjunto de espaços urbanizados que engloba mais de uma cidade.

As regiões metropolitanas totalizam 54 unidades regionais, incluindo 51 regiões metropolitanas, que envolvem 482 municípios, uma população de 106 milhões de habitantes, ou seja, quase 58% dos brasileiros vivem nas metrópoles.

No estado de São Paulo, três regiões metropolitanas – São Paulo, Baixada Santista e Campinas – concentram cerca de 24 milhões de habitantes, ou seja, 58,5% da população do Estado e 12,9% do total do país.

A metropolização fez com que as cidades envolvidas passassem a utilizar, via de regra, de maneira conjunta os mesmos serviços públicos. Logo surgiram problemas nas áreas de transporte, saneamento básico, coleta de esgoto, energia elétrica, dentre outros, que se mostravam insuficientes para atender grande contingente de pessoas, distribuídas desordenadamente por aquele território.

Externalidades negativas relacionadas à perda da qualidade ambiental decorrentes da ocupação de áreas de mananciais, canalização de cursos d'água e também com a redução das florestas e áreas verdes, foi outro traço marcante daquele processo.

Por outro lado, as políticas públicas de planejamento urbano implementadas ao longo das últimas décadas foram pouco eficientes para o enfrentamento da questão.

Um em cada quatro habitantes metropolitanos vive em condições de pobreza, e um terço da população não dispõe de condições adequadas de saneamento básico. A escassez de recursos para o financiamento dessa necessária infraestrutura é um dos grandes gargalos ao seu desenvolvimento sustentável. A gestão descentralizada desses territórios impõe graves limitações ao desenvolvimento econômico equilibrado e ao seu bem-estar social. Uma boa governança que permita guiar o seu desenvolvimento

futuro e uma adequada prestação de serviços ao conjunto metropolitano — população e empresas — constitui um dos maiores desafios a enfrentar. (FRETES, 2010).

Apesar dos grandes desafios que representam, as regiões metropolitanas brasileiras seguem constituindo um grande ativo para o desenvolvimento do país – concentram uma grande capacidade produtiva, que correspondia, em 2005, a 58% do PIB nacional, 62% da capacidade tecnológica e 80% das sedes das 500 maiores empresas do país. Possuem também a maior capacidade de investimento público – correspondendo a 70% da receita dos tributos municipais, a 46% das receitas/despesas totais municipais e a 42% dos investimentos municipais.

1.1.2 A institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil

Em 1967, a questão metropolitana foi incluída na Constituição Federal (CF/67), em seu §10 do art. 157, que assegurou a institucionalização de regiões metropolitanas, desde que constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1/69 acabou mantendo o mesmo arranjo institucional.

Em 1973, a Lei Complementar nº 14 no Governo Médici instituiu 8 (oito) regiões. Ela previu para cada uma das regiões um sistema de gestão metropolitana composto por um Conselho Deliberativo, que era presidido pelo Governador do Estado e composto de quatro membros, 3 (três) deles indicados pelo Governador e o outro sendo Prefeito da Capital. Havia também um Conselho Consultivo, composto pelos demais prefeitos, e um órgão técnico de planejamento e gestão. O Conselho Consultivo não tinha poder efetivo, em contrapartida, as decisões do Conselho Deliberativo tinham força de lei, sem, contudo passarem por um processo legislativo regular no nível estadual e, tampouco, no nível municipal. (FERNANDES, 2006).

Em 1974, foi publicado o Decreto Federal nº 74156, pelo qual foi criada a Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), cujo objetivo principal era coordenar as atividades governamentais no espaço urbano, mas tal comissão não conseguia influenciar as ações dos grandes órgãos federais, como o BNH,

e, por isso, fracassou. Já no ano de 1979, pelo Decreto nº 83.355, foi instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Porém, tal órgão perdeu sua importância para a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, que, com a crise do petróleo, passou a ser considerada estratégica pelo governo federal que tinha o intuito de investir no transporte público. (GOUVÊA, 2005).

O modelo de políticas para áreas metropolitanas do período ditatorial não privilegiou a participação dos governos locais e tampouco a cooperação entre os diferentes entes federativos para a implementação de políticas. Ele possuía viés centralizador e autoritário, tendo sido a institucionalização das RM realizada “com escassa participação das esferas estaduais e completa ausência das esferas locais de governo” (SOUZA, 2007, p. 235). O governo federal era o responsável pela elaboração e desenho das políticas, tendo também papel importante no aporte de recursos financeiros aos governos locais – a quem cabia sua implementação/execução.

A Constituição Federal de 1988 redefiniu a questão metropolitana, pondo-a ao lado de outras figuras regionais como as aglomerações urbanas e as microrregiões. O assunto foi tratado no Título III, relativo à Organização do Estado, o art. 25, §3º dispõe 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 das funções públicas de interesse comum”. De outro lado, a Emenda Constitucional nº 19/98 deu nova redação ao art. 241 para estabelecer que os entes das três esferas de governo “disciplinarão por lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre eles, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

O tratamento da questão no âmbito da “Organização do Estado” mostra a profunda mudança de concepção do constituinte a respeito, não mais a adstringindo ao campo da “Ordem Econômica”, como ocorria na Constituição anterior.

Vê-se, nesse caso, a inevitável repercussão da organização regional, agora sob responsabilidade do Estado federado, em relação à autonomia dos entes políticos que integram a região.

A disposição constitucional, em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de autorizar a criação de ente político-administrativo entre o Estado e os Municípios, com poder de legislar sobre matéria regional. Assim, esse ente público regional tem caráter administrativo e não político.

As Regiões Metropolitanas tem caráter intergovernamental, pressupondo uma multiplicidade institucional que exige coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas orientadas de modo unificado, conforme o interesse comum de cada região.

Uma vez constituídas por lei complementar, a integração dos Municípios será compulsória para o efeito da realização das funções públicas de interesse comum, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, ficando sujeito às condições estabelecidas em nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. Essa peculiaridade singular, em nosso direito, define os limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional metropolitano. (ALVES, 1998).

Não teria sentido supor que os Municípios integrantes de RM tenham a faculdade dela sair quando bem entenderem, criando vazios (buracos) dentro dessa região. Isso criaria uma fragilidade no sistema e uma desconstituição da própria região metropolitana.

Por outro lado, esse vínculo regional não pode ser criado pelo Estado ao seu talante, de modo arbitrário, sem que haja uma situação objetiva que justifique sua necessidade. Se isso ocorrer, haverá evidente ingerência na autonomia municipal, que está resguarda pela própria Constituição Federal.

Essa forma de administração regional, embora criada pelos Estados federados, implica na necessidade de participação dos Municípios integrantes no processo decisório e de governança. Essa participação, embora não obrigatória, é fundamental para maior democratização das decisões colegiadas. Os Municípios que negarem a participar terão, contudo, de suportar as intervenções definidas pelo colegiado. Isso significa que o “interesse local” muitas vezes deverá ceder espaço para os interesses regionais que se espriam para além das fronteiras das cidades.

Há de se ressaltar que Municípios com dimensões territoriais, populações e arrecadações muito diferentes, ainda que sintam os efeitos de um mesmo problema regional, podem pensar em soluções muitas vezes conflitantes. A existência de vários entes políticos do mesmo nível deliberando sobre uma única realidade urbano regional faz com que haja necessidade de criação de instâncias decisórias capazes de coordenar diferentes vieses, inclusive político-partidários.

As questões metropolitanas, sendo tratadas de forma regional por múltiplos governos autônomos, devem pressupor uma relação institucional orgânica na qual os interesses locais e regionais se inter-relacionam. O federalismo de cooperação é, em última análise, a expressão da modernidade das competências exercidas de forma partilhada pelos vários entes políticos sobre matérias cujas dimensões de planejamento e execução são caracterizadas pela sua inequívoca interdependência.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 154, dispõe de forma clara que para promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado. O §1º do mesmo dispositivo prescreve que, nas Regiões Metropolitanas, tal conselho integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

No entanto, como nenhuma orientação ou diretriz foi dada no sentido de se estabelecer a estrutura de gestão, os serviços comuns, ou mesmo a obrigação de os estados criarem regiões metropolitanas, as questões de governança metropolitana permaneceram durante muito tempo no âmbito da governança local.

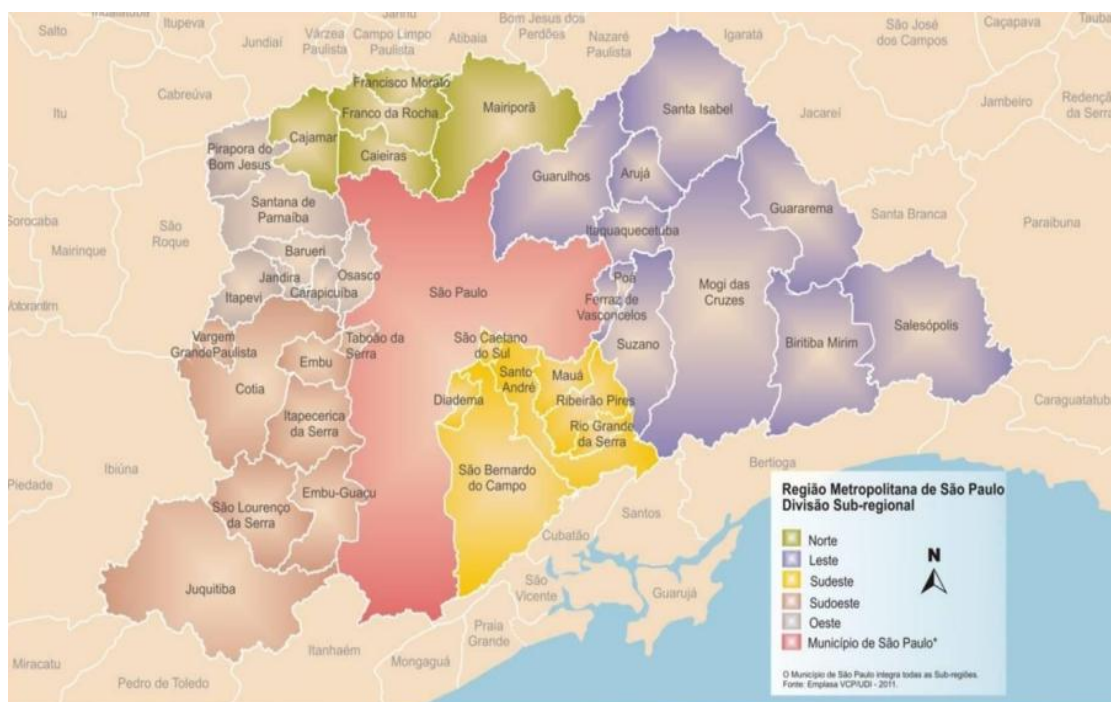
Aos municípios não interessava abrir mão de parte de sua autonomia visando à gestão compartilhada de temas comuns. Aos governos estaduais era mais

interessante realizar investimentos pontuais em determinados municípios que tentar compor grandes coalizões intermunicipais para a realização de projetos e investimentos.

1.2 A Região metropolitana de São Paulo: estrutura, governança e desafios às relações intergovernamentais

Uma região com 39 municípios, metade da população do Estado de São Paulo e 18,9% do PIB – assim é a Região Metropolitana de São Paulo, formalizada e reorganizada em junho de 2011 pelo Governo.

Mapa 1 - Municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Emplasa 2015

A RMSP foi instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e disciplinada pela Lei Complementar estadual nº 94, de 29 de maio de 1974,

quando passou a ter sua denominação alterada para Região Metropolitana de São Paulo - RMSP. Foi reorganizada posteriormente pela Lei Complementar Estadual n° 1139/11.¹

Tabela 1 - Comparativo da população, território e PIB per capita do Brasil, Estado de SP, RMSP e município de SP

	População (milhões de hab)	Território (Km2)	PIB Per Capita
Brasil	202,7	8.515.767,04	23.655,00
Estado de São Paulo	44,0	248.222,36	33.593,32
Região Metropolitana de São Paulo	20,9	7.946,82	39.377,91
Município de São Paulo	11,3	1.521,11	43.894,63

Fontes: IBGE (2010) e SEADE (2010).

Quanto às estruturas de governança, a Região Metropolitana de São Paulo possui o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, como colegiado de Estado, e os conselhos consultivos para cada sub-região, com participação social, para subsidiar a definição dos temas comuns à região. O Conselho de Desenvolvimento e os Conselhos Consultivos poderão constituir câmaras temáticas, voltadas a um programa, um projeto ou uma atividade específica. Além destas organizações, existem os consórcios intermunicipais, que ocupam um espaço importante de gestão regional de problemas comuns.

¹ Nos termos do artigo 152 da Constituição Estadual, tem por objetivo promover: I - o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida; II - a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; IIV - a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; V - a redução das desigualdades regionais.

O Conselho de Desenvolvimento, criado pela Lei Estadual nº 1.139/11, é um colegiado formado por todos os prefeitos e representantes do Estado que têm por missão apontar quais são as prioridades e onde devem ser feitos os investimentos na RMSP. Integrarão também este Conselho dois representantes do Legislativo Estadual, indicados pela Mesa Diretora da Casa. Tal diploma ainda possibilitou ao Estado criar, mediante lei complementar, uma entidade autárquica de caráter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de São Paulo. Esta autarquia teria competência para arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados; elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum; exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas por lei (art. 17).

Além do Conselho de Desenvolvimento, a lei prevê a criação de câmaras temáticas e do Conselho Consultivo, colegiado formado por vereadores, deputados estaduais e pelo governo do Estado.

Para financiar e investir em projetos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo foi criado o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI). Sua receita é constituída de dotações orçamentárias estaduais, transferências da União e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo. Suas operações são formalizadas por Instrumentos de Liberação de Crédito, denominados “ILC - contratos BB/FUMEFI”, celebrados pelo Agente Financeiro, o Banco do Brasil, com as Prefeituras Municipais Beneficiárias das aplicações, sempre em nome da Casa Civil, seu Agente Promotor, a que está vinculado. O Plano de Aplicação do FUMEFI é anual, e é composto a partir dos pleitos apresentados à Casa Civil (seu Agente Promotor), pelas Prefeituras beneficiárias, com o objetivo de receber os recursos preliminarmente deferidos.

Os repasses financeiros decorrentes dos contratos BB/FUMEFI são realizados parceladamente, mediante Pareceres Conclusivos da EMPLASA, na qualidade de Agente Técnico, emitidos a partir de valores documentalmente

apresentados pelas Beneficiárias, correspondentes aos serviços efetivamente executados, em conformidade com as medições mensais das obras por elas contratadas.

A regulamentação da Lei Estadual se deu pela edição do Decreto Estadual nº 56.887/11, que instituiu o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, que compreende: Câmara de Desenvolvimento Metropolitano; Secretaria Executiva e Comitês Executivos de Ação Metropolitana.

Nele ficou estabelecido que a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano tem caráter consultivo, normativo e deliberativo, é presidida pelo Governador do Estado e vinculada, tecnicamente, ao Gabinete do Secretário do Desenvolvimento Metropolitano. É integrada pelo Governador e Secretários Estaduais. À Secretaria Executiva cabe proporcionar as condições necessárias ao adequado desenvolvimento das atividades da Câmara de Desenvolvimento Metropolitano; acompanhar a execução dos programas, projetos e ações aprovados pela Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (art. 4º). Já os Comitês Executivos de Ação Metropolitana, instituídos por ato do Governador, destinam-se à execução de programas, projetos, serviços, obras ou atividades específicas aprovadas pela Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (art. 7º).

A governança metropolitana pode ser entendida como sistema que abrange a formulação, a gestão e o financiamento de políticas, planos, projetos e ações destinadas ao desenvolvimento de um território metropolitano. A governança inclui a análise da formulação, da implementação e da gestão de políticas e projetos prioritários para o desenvolvimento territorial, os ordenamentos, as ferramentas e os instrumentos adequados para sua gestão – mecanismos e instrumentos de financiamento das políticas e projetos; a discussão de possibilidades e limites de maior participação do setor privado; e o desenvolvimento dos processos de discussão pública e de validação política de propostas e projetos.

A RMSP é a região metropolitana mais complexa e diversificada do país seja em termos sociais, econômicos e demográficos que, associada à grande extensão territorial, a torna um caso de especial interesse.

É caracterizada pela grande diversidade que dos Municípios que a integram, a começar pela cidade de São Paulo, que é a maior cidade da América do Sul e abriga 5,9% da população brasileira (11,3 milhões de habitantes), em um território de, aproximadamente, 1.500 km². Situada entre o Porto de Santos e as regiões produtoras, a cidade assumiu seu papel como centro comercial e passou a apresentar elevados índices de crescimento demográfico.

O poderio econômico daquela cidade é muito diferente das demais, conforme pode ser evidenciado no mapa abaixo:

Mapa 2 – Produto Interno Bruto da RMSP



Fonte: IPEA (2010)

Se somarmos ainda às diferenças econômicas que caracterizam os diversos municípios a RMSP, governos exercidos por diferentes partidos, inexistência de um estatuto ou plano diretor metropolitano e, principalmente, a falta de coordenação executiva, teremos ingredientes suficientes para compreender seu aparente fracasso no enfrentamento de problemas regionais.

De acordo com Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 459):

Igualmente, não há como ignorar que, ao nomear as Regiões Metropolitanas, os governos federais e depois os estaduais o fizeram em relação a um município central, grande e politicamente dominante, na maioria dos casos. Não pretendemos sugerir que o fracasso da gestão metropolitana se deva unicamente a um problema de nome, mas reduzir 39 histórias sociais, econômicas e políticas diferentes a um denominador comum – como é o caso de São Paulo – e, num país com tradições municipalistas, sugerir que um único município poderia dar a identidade de uma região, certamente não foi, e talvez continue não sendo, necessariamente um incentivo à cooperação.

A Região Metropolitana de São Paulo enfrenta diversos desafios, tais como a constituição de uma rede de transportes públicos intermunicipal, gestão de mananciais, gestão de resíduos sólidos, questões de zoneamento e ocupação do solo, dentre outras. Assim, não parece que só a falta de recursos e de estrutura tenha influenciado no seu mau funcionamento.

O bom funcionamento de uma região metropolitana depende fundamentalmente da cooperação dos seus entes na busca de objetivos comuns. A efetivação do interesse público é um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Dessa forma, se somente pela cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, cabendo a eles escolher a forma de atuar coletivamente.

A cooperação entre os agentes do desenvolvimento em âmbito metropolitano enfrenta, contudo, dificuldades de ordem político-institucional relacionadas à autonomia dos governos locais, ou à repartição formal de atribuições entre os Entes da Federação, no que respeita à solução de problemas que se estruturam como de interesse comum ou, ainda, à dificuldade de implementação de mecanismos e instrumentos que ensejem a participação do setor privado ou da sociedade.

No portal do Governo do Estado de São Paulo estão disponibilizadas Atas das sete primeiras reuniões feitas pelo Conselho de Desenvolvimento, ocorridas nos anos de 2011, 2012 e 2013 e que retratam tais dificuldades.

Na primeira reunião que aconteceu no dia 25 de novembro de 2011 ficou estabelecido que a EMPLASA atuaria como Secretária Executiva do Conselho até a criação da autarquia para desempenhar tal função. Na segunda, em 14 de fevereiro de 2012, seguiu-se ainda com a discussão do processo organizacional da entidade, mas nela já foi pautado o tema “recursos hídricos”. Apenas na sétima reunião ocorrida em 16 de setembro de 2013, por exemplo, é que temas como a renovação da outorga da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, item B, inclusão do Rio Guaió na lei específica da bacia hidrográfica do Alto Tietê e a revisão da lei específica da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga. Isso, contudo, sequer constou com deliberação publicada no Diário Oficial do Estado.

A análise daquelas Atas demonstra pouca efetividade nas reuniões do Conselho. Não se viu ali nenhuma medida concreta para a solução dos problemas

pautados. Também há uma aparente apatia da expressiva maioria dos Prefeitos que compõem a RMSP, que praticamente não se manifestaram naquelas reuniões.

Ao analisar os processos decisórios no regime democrático, Sartori (1994, p.301) consigna que:

O fator intensidade leva-nos a considerar o fato de que toda questão desperta graus diferentes de afeto, de envolvimento ou desinteresse. Assim, estamos diante da intensidade desigual de preferências individuais. As preferências não variam apenas por serem diferentes, mas também por serem fortes ou fracas. (...) O princípio da maioria nunca é aceito de forma integral, porque sua aplicação, em geral, não atinge o alvo e principalmente porque minorias intensas contestam o princípio e se recusam decididamente a se submeter a ele.

Se é perfeitamente aceitável a tese que um município de porte de São Paulo, num ambiente colegiado, não se submeteria necessariamente às deliberações tomadas pela maioria das demais cidades integrantes da RMSP, simplesmente por se tratar de uma “maioria”, é preciso buscar instrumentos para que, em contrapartida, os municípios mais fracos não fiquem à mercê daqueles poucos que são muito fortes. Ou seja, os pouco intensos não devem ceder sempre aos muito intensos na busca de um acordo.

A falta de deliberação acerca de temas relevantes de interesse da RMSP nas reuniões ocorridas no Conselho de Desenvolvimento parece evidenciar o jogo decisório aventado por Sartori (1994).

O Colegiado criado pela Lei Estadual 1.139/11, como todo comitê, não toma decisões com base na regra da maioria. As pretensões de cada um dos municípios integrantes da RMSP não são submetidas à votação. Embora deliberações sejam unânimes isso não significa que seus integrantes desfrutem necessariamente das mesmas ideias. A noção da ajuda mútua associada à ideia de que uma concessão pode ser retribuída no futuro, faz com que, de alguma forma, existam composições.

Contudo, tais composições podem, muitas vezes, não ser bem compreendidas pelos cidadãos residentes em cada um daqueles municípios. Definição de prioridades, prazos, alocação de recursos são temas controversos, notadamente quando os entes envolvidos são igualmente carentes. As decisões tomadas entre administradores públicos tendem a ser mais insuladas e, por isso, dificultam o debate e a participação da sociedade.

Ao tratar da cooperação dos entes federados Franzese (2010, p. 71) destaca que: “No que tange à falta de *accountability*, a cooperação tende a dificultar, por parte do eleitor, a identificação de qual esfera de governo é responsável por determinada política”.

Se, na prática, a ausência de canais amplos e efetivos vem impedindo a participação dos segmentos não governamentais nas discussões e tomada de decisões concernentes à gestão dos territórios metropolitanos, a questão é saber de que forma esse arranjo vem contribuindo para a satisfação dos interesses da população que vive na região metropolitana de São Paulo, espalhada pelos seus 39 municípios.

Spink, Teixeira e Clemente (2009) apontam que em relação a tal indagação algumas respostas podem surgir: (a) o clássico “fazer nada”; (b) considerar seriamente o papel técnico do órgão gestor, dotando-o da estrutura e de orçamento necessários para o adequado desenvolvimento de seu trabalho; (c) aceitar a dificuldade do trabalho integrado e concentrar a atenção em estratégias monotemáticas, criando agências para questões específicas e desenvolvendo mecanismos de governança de maneira similar; (d) aceitar como inevitável a dificuldade de construção de um nível de governança metropolitana como tal e de estimular, no espaço conurbado, o desenvolvimento de consórcios inicialmente monotemáticos, com o objetivo de estimular os municípios envolvidos a desenvolverem ações conjuntas, a partir das demandas consideradas por eles como empiricamente fundamentais; (e) organizar certos serviços (por exemplo, água, transporte coletivo, lixo, saneamento e saúde) em moldes puramente metropolitanos, retirando-os institucionalmente do âmbito municipal e assumindo com seriedade que o argumento da subsidiariedade não é necessariamente unidirecional; (f) e, por fim, um processo de emancipação ao inverso, a criação de novos macromunicípios a partir de um processo de absorção.

De qualquer forma, como bem apontam Abrucio e Soares (2001), a obtenção de um equilíbrio entre cooperação e competição depende da constituição de redes federativas, isto é, da criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa.

É forçoso reconhecer que as dificuldades encontradas na governança hídrica metropolitana indicam a necessidade de repensá-la. Para isso, os atores envolvidos deverão estar abertos à discussão de um rearranjo de poder pautado em valores como a solidariedade, a gestão democrática e a sustentabilidade.

Isso implica num compromisso de participação efetiva, não meramente representativa ou burocrática nos foros já institucionalizados.

1.3 A gestão de recursos hídricos na RMSP

1.3.1 Base Normativa

Por saneamento entende-se um conjunto de ações integradas que envolvem as diferentes fases do ciclo da água e compreende: a captação ou derivação da água, seu tratamento, adução e distribuição, concluindo com o esgotamento sanitário e a efusão industrial. (BARROSO, 2007).

A água é um recurso natural renovável, porém escasso. Por ser essencial à vida da presente e das futuras gerações é um fator agudo de preocupação e impõe que a sociedade desenvolva mecanismos que garantam sua conservação.

Convém relembrar que a natureza possui como sua norma-diretriz o princípio da resiliência, que se define demonstrando que cada ecossistema possui uma capacidade de tolerar e absorver mudanças dentro de uma certa estrutura e um padrão geral de comportamento, porém com limites. Além disso, encontra obstáculos que a tornam vulnerável como o efeito estufa, que aumenta a intensidade e a frequência de mudanças climáticas ou o descaso com o uso e a apropriação dos recursos naturais (CARLI: 2015: 10)

A diminuição da água no mundo é constante e, muitas vezes, silenciosa. Seus ruídos tendem a ser percebidos apenas quando é tarde para agir. Das dez bacias hidrográficas mais densamente povoadas do mundo, grupo que compreende os arredores de rios como o indiano Ganges e o chinês Yang-tsé, cinco já são exploradas acima dos níveis considerados sustentáveis. Se nada mudar nas próximas décadas, cerca de 45% de toda a riqueza global será produzida em regiões sujeitas ao estresse hídrico.

Esse cenário terá impacto nas decisões de investimento e nos custos operacionais das empresas, afetando a competitividade das regiões.²

De Carli consigna que:

“Em um contexto no qual a demanda por bens e serviços cresce vertiginosamente, a conjugação de planejamento e gestão séria e responsável é fundamental para garantir a sustentabilidade das águas. Isso especialmente quando se verifica que, no mundo contemporâneo, em paralelo ao crescimento da economia, “da ciência e da tecnologia, ampliam-se os causadores de poluição e seus nefastos efeitos.”(32: 2015).

Em 22 de março de 1992, a Organização das Nações Unidas proclamou a “Declaração Universal dos Direitos da Água” na qual expôs: “a água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura”.³

A Constituição Federal de 1.988 prescreve, em seu art. 225 que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo (...)”.

Logo, para grande parte da doutrina, as águas, como um dos elementos do meio ambiente, são bens públicos e se classificam entre aqueles de uso comum do povo. Para Machado (2000) a característica de bem público dos recursos hídricos é que: “(...) não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos”.

Desse modo, a despeito da redação dos artigos 20, III e 26, I, da Carta Magna, os poderes públicos federal e estadual devem ser vistos não como proprietários, mas como mero gestores de água.

² Disponível em <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/ambiente/populacao-falta-agua-recursos-hidricos-graves-problemas-economicos-politicos-723513.shtml>. Acesso em 26.10.2015.

³ www.geocites.com/Athens/Forum/5265/mundoatu.htm

O sistema constitucional de repartição de competências a respeito do saneamento pode ser sintetizado na tabela abaixo:

Tabela 3 – Sistema constitucional de competências para saneamento

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Competências Constitucionais (privativas e concorrentes)	<p>Art. 21, XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso</p> <p>Art. 21, XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p> <p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV – águas</p> <p>Art. 23, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p>Art. 24, VI - (...) conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;</p>	<p>Art. 23, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p>Art. 24, VI - (...) conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;</p>	<p>Art. 23, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p>Art. 30, I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>Art. 30, 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;</p> <p>Art. 30, VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano</p>

Fonte: Quadro elaborado pelos autores

A Lei Federal n. 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Essa política tem por princípios que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, e que sua gestão deve proporcionar o uso múltiplo, ser descentralizada e com a participação do poder público e dos usuários.

Essa Lei definiu uma estrutura jurídico-administrativa do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, prevendo a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas como instâncias descentralizadas e participativas de discussão, deliberação e decisão, contando com a participação dos diferentes setores da sociedade. Além dos Comitês, constituem instrumentos executivos fundamentais para a gestão de cada bacia, a Agência da Bacia e o Plano de Bacia (arts. 41 a 44).

Em 2001, foi criada a Agência Nacional de águas (ANA), de forma a complementar a estrutura institucional da gestão de recursos hídricos do país. É a entidade operacional do sistema com responsabilidade pela implantação da política nacional de recursos hídricos e que detém o poder outorgante de fiscalização e de cobrança pelo uso da água.

Na estrutura da ANA existe a Superintendência de Regulação que tem, entre outras atribuições, a de supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades voltadas ao cumprimento da legislação federal sobre o uso de recursos hídricos e subsidiar as ações necessárias ao atendimento dos padrões de segurança hídrica das atividades. Na execução de suas ações, a superintendência conta com o instrumento da outorga de direito de uso de recursos hídricos, fundamentado na Política Nacional de Recursos Hídricos, em corpos d'água de domínio da União (aqueles que não se restringem a uma unidade da Federação) e em reservatórios construídos com recursos da União. Nesses casos, a ANA é a instituição responsável pela análise técnica para a emissão da outorga - tanto a preventiva como a de direito de uso dos recursos hídricos.

Uma gestão sustentável dos recursos hídricos impõe algumas premissas: uma base de dados e informações socialmente acessível, a definição clara dos direitos de uso, o controle dos impactos sobre os sistemas hídricos e o processo de tomada de decisão. Dentre as principais inovações introduzidas pela Lei n. 9.433/97 está o estabelecimento claro, quase didático, dos instrumentos que devem ser utilizados para viabilizar a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos: (I) os Planos de Recursos Hídricos; (II) o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; (III) a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; (IV) a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; (V) a compensação aos municípios; (VI) Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A Constituição de São Paulo é mais minuciosa que a Federal ao tratar da organização do sistema de gestão dos recursos hídricos, dedicando uma seção inteira ao tema (arts. 205 a 213). Ela inovou também no que tange à cooperação dos municípios em relação à gestão das águas propriamente dita, prevendo no inciso V do art. 205 a possibilidade de celebração de convênio para a gestão das águas de interesse exclusivamente local.

O art. 207 da Carta Paulista ainda prevê a destinação de recursos públicos para os municípios em cujos territórios se localizem os reservatórios hídricos, criando bases para uma cooperação mais efetiva entre Estado e Municípios.⁴

Doutra banda, ela estabelece princípios fundamentais de responsabilização dos Municípios de forma mais específica que a Constituição Federal.⁵

Chama atenção o fato de a Constituição de São Paulo, embora focar a integração entre os entes públicos, conter disposições específicas que merecem destaque: Art. 46 do Ato das Disposições Transitórias: “No prazo de três anos, a contar da promulgação desta Constituição, ficam os Poderes Públicos Estadual e Municipal obrigados a tomar medidas eficazes para impedir o bombeamento de águas servidas, dejetos e de outras substâncias poluentes para a represa Billings.” Parágrafo único - “Qualquer que seja a solução a ser adotada, fica o Estado obrigado a consultar permanentemente os Poderes Públicos dos Municípios afetados”. Trata-se de uma clara preocupação do legislador constituinte com o Reservatório Billings, na medida em que não existem disposições parecidas em relação aos demais reservatórios do Estado.

⁴ Art. 207 - O Poder Público, mediante mecanismos próprios, definidos em lei, contribuirá para o desenvolvimento dos Municípios em cujos territórios se localizarem reservatórios hídricos e naqueles que recebam o impacto deles.

⁵ Art 210: Para proteger e conservar as águas e prevenir seus efeitos adversos, o Estado incentivará a adoção, pelos Municípios, de medidas no sentido:

I - da instituição de áreas de preservação das águas utilizáveis para abastecimento às populações e da implantação, conservação e recuperação de matas ciliares;

II - do zoneamento de áreas inundáveis, com restrições a usos incompatíveis nas sujeitas a inundações frequentes e da manutenção da capacidade de infiltração do solo;

III - da implantação de sistemas de alerta e defesa civil, para garantir a segurança e a saúde públicas, quando de eventos hidrológicos indesejáveis;

IV - do condicionamento à aprovação prévia por organismos estaduais de controle ambiental e de gestão de recursos hídricos, na forma da lei, dos atos de outorga de direitos que possam influir na qualidade ou quantidade das águas superficiais e subterrâneas;

V - da instituição de programas permanentes de racionalização do uso das águas destinadas ao abastecimento público e industrial e à irrigação, assim como de combate às inundações e à erosão.

Em 1.991 foi promulgada a Lei Estadual n. 7.663, que estabeleceu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa norma detalhou os princípios constitucionais de compensação aos municípios com áreas inundadas por reservatórios ou afetados por seus territórios (art. 5º).

A Lei estadual 9.866/97 consagrou a vinculação da política estadual de proteção a mananciais aos princípios e instrumentos estruturantes do sistema de gestão de recursos hídricos, estabelecendo – à semelhança deste – um processo descentralizado, cooperativo e participativo de planejamento e gestão das áreas de proteção.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos foi elaborado no ano de 1.990 com a Política Estadual de Recursos Hídricos aprovada pela Assembléia Legislativa em 1991. Em 1.994 foi instalado o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

1.3.2 A Prestação do Serviço de Fornecimento de Água

A captação e a distribuição de água em 33 dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo cabe à Companhia de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP. Criada pela Lei Estadual n. 119/73,⁶ essa empresa tem como missão prestar serviços de saneamento, no Estado de São Paulo. Nos seus primeiros anos de vida a companhia foi principalmente voltada para a execução de obras que garantissem a ampliação do abastecimento de água e a coleta de esgotos nos municípios que acabavam de assinar contrato de concessão.

As leis Federais 8.987/1995 (Lei de Concessões e Permissões de Serviço Público); 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos); e 11.445/2007 (Lei de Saneamento Básico) constituem hoje o "marco" legal que permite aos municípios celebrarem contratos com a SABESP.

A SABESP e demais empresas de saneamento não têm autoridade para gerir a água bruta que se encontra nos rios e lagos. Elas não podem obrigar a redução do uso

⁶ Artigo 1.º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, respeitada a autonomia dos municípios

da água para irrigação ou priorizar o uso da água armazenada nos grandes reservatórios para o abastecimento das cidades. Trata-se de assunto sob responsabilidade das entidades gestoras de recursos hídricos, a quem compete: (a) emitir as autorizações para captação de água nos corpos hídricos (as outorgas) de forma a garantir o uso sustentável do recurso natural, (b) reprimir os usos não outorgados e (c) diminuir os usos outorgados para a indústria e para a irrigação em situações de escassez, procurando meios para compensar economicamente os outorgados.

O Sistema Integrado Metropolitano (SIM) da SABESP é responsável, pelo abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por meio da produção e transporte de água potável para cerca de 20 milhões de habitantes distribuídos em 33 municípios da RMSP.⁷ O SIM é composto pelos seguintes Sistemas Produtores: Alto e Baixo Cotia, Alto Tietê, Guarapiranga, Rio Claro, Rio Grande, Ribeirão da Estiva, Embu-Guaçu e Cantareira.

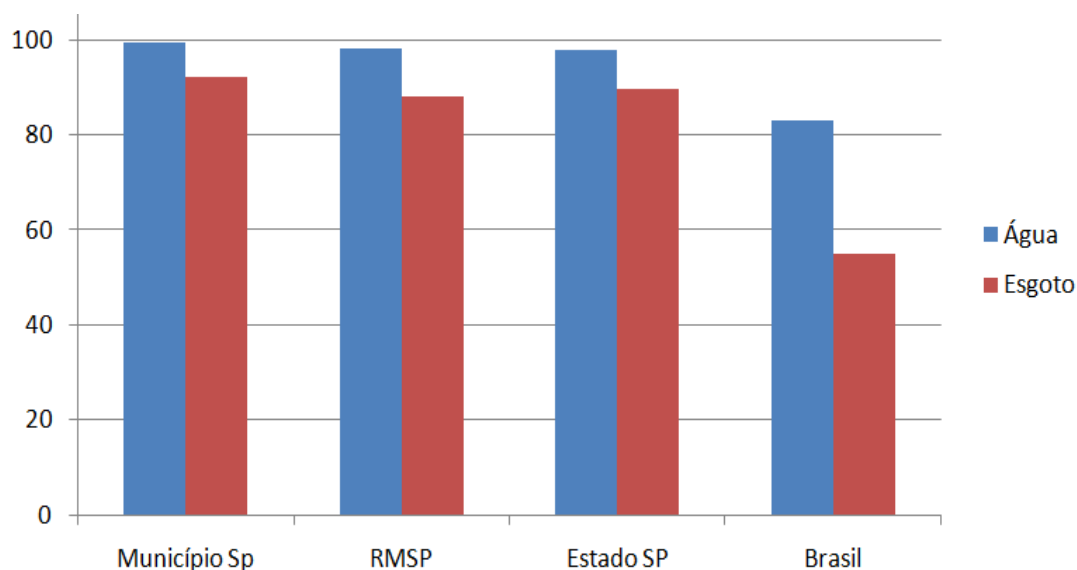
Por meio da Resolução n. 429/2004, a ANA delegou ao Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE) a possibilidade de conceder outorga à SABESP, autorizando o uso dos recursos hídricos do Sistema Cantareira para o abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo. Isso foi instrumentalizado por meio da Portaria DAEE n. 1.213/2004, com prazo de dez anos. A outorga limita superiormente a vazão de retirada dos reservatórios do Cantareira em função do mês e do estado do Sistema Equivalente, variando a retirada entre 24,8 e 31,0 m³/s.⁸

A cobertura das redes de abastecimento de água e coleta de esgoto na RMSP está retratada no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Demonstrativo da cobertura das redes de água e esgoto no Município de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil

⁷ São abastecidos por empresas municipais: Guarulhos, Mauá, Mogi das Cruzes, Santo André, Santa Izabel e São Caetano do Sul

⁸ www.sirgrh.sp.gov.br



Fonte: Seade (2010) e IBGE (2010)

A cobrança pelo uso do recurso hídrico é um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, e tem como objetivos: (a) dar ao usuário uma indicação do real valor da água; (b) incentivar o uso racional da água; e (c) obter recursos financeiros para recuperação das bacias hidrográficas do País. A cobrança não é um imposto, mas uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado desde a participação dos usuários da água, da sociedade civil e do poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica – CBHs, a quem a Legislação Brasileira estabelece a competência de sugerir ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos os mecanismos e valores de cobrança a serem adotados na sua área de atuação.

Nas águas geridas pelo Estado de São Paulo, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos foi introduzida pela Lei nº 12.183/2005, complementada pelo Decreto nº 50.667/2006 e pela Resolução CRH 63/2006. Ela teve início em 2007, nas bacias do Paraíba do Sul e do Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Pela legislação paulista estão sujeitos à cobrança todos os que utilizam as águas superficiais e subterrâneas de domínio estadual, sejam eles usuários urbanos, usuários industriais, ou usuários agrícolas, sendo que estes últimos estarão sujeitos à cobrança somente a partir de 2010. Por outro lado, diferentemente da cobrança nas águas de domínio da União, a legislação estadual determina que os recursos arrecadados constituam produto financeiro do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), organizado em sub-contas por bacia

hidrográfica, havendo, assim, garantia de aplicação integral dos recursos arrecadados na própria bacia onde eles foram gerados.

O poder público cobra dos outorgados pela captação, extração, consumo e lançamento efluentes. Quem paga são os usuários que utilizam diretamente os recursos hídricos: captação de água superficial e subterrânea e lançamento de esgotos domésticos, industriais e de serviços. Assim, pagam pelo uso da água: as empresas de saneamento (água e esgoto) públicas e privadas, as empresas que extraem água subterrânea e prestam serviços (caminhões pipa, hotéis, condomínios, shoppings etc) e as indústrias.

Para tornar viável a operação, manutenção e ampliação dos sistemas de água e de esgotos, a SABESP conta com tarifas para remunerar os serviços prestados. Na elaboração das tarifas são levados em consideração os custos dos serviços, as diferenças e peculiaridades de sua prestação, as diversidades das áreas ou regiões geográficas, bem como a caracterização dos usuários conforme sua demanda e consumo.

Sob o argumento de que havia necessidade de buscar outras fontes para financiar seus investimentos, a Companhia abriu seu capital na bolsa de valores no ano de 1.994, com 100% das ações ordinárias prosseguindo sob o controle do Governo do Estado de São Paulo. Em setembro de 1996, a SABESP lançou *commercial papers* no mercado internacional. Era o ingresso definitivo no mercado de capitais no exterior, o que, segundo a direção da empresa, possibilitaria a tomada de recursos de investimentos indispensáveis para cumprir a grande meta, qual seja, a de universalização do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgotos.⁹

A partir daí, inúmeros debates começaram a ser travados. De um lado, os defensores desse novo modelo de empresa asseverando o acerto da medida, que de outra forma impediria à empresa ampliar a oferta dos serviços na velocidade exigida pela população. De outro, seus críticos dizendo que ao deixar de ser 100% estatal, a SABESP priorizou o dividendo dos acionistas em detrimento do bem-estar da sociedade, passando a ser pautada pela lógica de mercado.

⁹ www.sabesp.com.br

De 2002 a 2012, as ações da SABESP na Bolsa de Nova York registraram valorização de 601%. No mesmo período, seu valor de mercado triplicou, passando de R\$ 6 bilhões para R\$ 17 bilhões.¹⁰

Seria, então, a privatização de um serviço público tão essencial e estratégico, como o fornecimento de água, a melhor opção para a Região Metropolitana de São Paulo?

Embora este trabalho não tenha por escopo dar uma resposta a tão complexa indagação, há que se registrar que esse tema tem íntima relação com a crise hídrica a seguir retratada. Uma gestão empresarial que inevitavelmente tende a maximizar os lucros distribuídos a seus acionistas pode, de um lado, não ser necessariamente a melhor gestão de um recurso finito e tão precioso como é a água e, de outro, pode implicar numa diminuição dos investimentos em favor da população mais carente que, via de regra, tem mais dificuldade de pagar as tarifas pela utilização daquele bem.

Como bem obtemperou Sanches (2001, p. 89):

Os serviços de saneamento básico são monopólios naturais, serviços de utilidade pública em que a existência de mais de um produtor mostra-se antieconômica. A lógica é a redução dos custos pelo aumento da escala de produção permitindo a prestação do serviço com tarifas mais baixas que em regime de concorrência. O problema, quando o monopólio é privado, é atingir uma produção em escala necessária para equilibrar as tarifas acessíveis, o retorno dos investimentos e a geração de lucros, sem considerar os subsídios estatais. E essa condição não tornaria viável a privatização completa de serviços de saneamento em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes.

Sendo o próprio poder público o gestor e o prestador do serviço, está afastado o caráter mercantil do modelo de concessão, o que pode permitir o atendimento das necessidades sociais com mais equidade. A lógica da rentabilidade foca sempre a capacidade de pagamento dos usuários e isso acaba reproduzindo um ciclo de desigualdade de acesso e de consumo.

No modelo atual, a regulação assume um papel de alta relevância para tentar corrigir tais desequilíbrios.

¹⁰ site www.bbc.com de 24 de outubro de 2014.

A regulação baseia-se na noção de que a intervenção do Estado é necessária para promover o bem-estar social e o interesse público em atividades econômicas e sociais nas quais se observam diferentes tipos de falhas de mercado relacionadas a limitações estruturais à concorrência (monopólios naturais e custos irrecuperáveis), a impactos positivos e negativos das transações econômicas de bens e serviços sobre terceiros e à impossibilidade de excluir os não pagantes dos bens e serviços indivisíveis (bens públicos).

Para Oliveira (2005, p.11):

O foco da agência regulatória setorial reside, por seu turno, nos monopólios naturais. As condições de produção nestes últimos fazem com que uma única empresa tenha custos sempre decrescentes à medida em que aumenta sua atividade, fazendo com que a maneira mais eficiente (isto é, de menor custo) seja a produção por uma única firma. Daí a necessidade de o regulador estabelecer regras setoriais específicas que impeçam o monopolista natural de abusar de sua posição.

A independência das agências reguladoras é um atributo indispensável ao exercício imparcial da mediação entre todos os agentes envolvidos (governo, empresas e usuários), cujos interesses nem sempre são convergentes.

Uma questão, portanto, que não pode deixar de ser abordada a respeito da regulação refere-se à credibilidade do regulador, notadamente porque o setor privado investe grande volume de recursos na prestação de determinado serviço público e necessita, via de regra, de longos prazos para recuperá-los.

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), por exemplo, é uma autarquia de regime especial, vinculada à secretaria Estadual de Governo, criada pela Lei Complementar 1.025/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.455/2007, com o objetivo de regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado, os serviços de gás canalizado e, preservadas as competências e prerrogativas municipais, de saneamento básico de titularidade estadual.

A despeito de ser uma agência autônoma, o artigo 16 da referida Lei Complementar prevê que a Diretoria será composta por cinco Diretores, designados pelo Governador, após arguição pública e aprovação pela Assembleia Legislativa, com

mandatos de cinco anos. Nesse cenário, sendo o Estado de São Paulo o acionista majoritário da SABESP, teria essa agência reguladora isenção suficiente para tomar medidas que, de alguma forma, contrariam os interesses dos cotistas em benefício da população, em especial no que tange ao regime tarifário?

Além da questão da confiança (ou falta de) decorrente da forma da investidura dos dirigentes das agências reguladoras, outros pontos, como a independência gerencial, independência normativa e independência financeira poderiam ser questionados em relação ao papel daquelas agências, merecendo destaque a falta de um controle social efetivo acerca de suas deliberações. Ainda que tais órgãos se valham de instrumentos formais como audiências e consultas públicas, é forçoso reconhecer que os reguladores ainda são pouco permeáveis à participação popular.

O Gabinete da Casa Civil da Presidência da República elaborou um trabalho intitulado *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro* no qual se concluiu que: Outro aspecto identificado pelo grupo como fundamental para o melhor funcionamento das agências é a ampliação dos mecanismos de controle social (conforme 2.5 supra). Um exemplo da inadequação atual dos mecanismos existentes pode ser identificado no processo de consulta pública. Na maioria dos casos, as agências respondem às consultas sem a devida fundamentação ou simplesmente não respondem os questionamentos. No decorrer dos trabalhos do Grupo, também se identificou que, na prática, os ministérios não estariam utilizando mecanismos efetivos para a aferição do grau de eficiência da utilização dos recursos financeiros e orçamentários atribuídos às agências. O Grupo de Trabalho diagnosticou de forma clara que os órgãos reguladores devem ser mais transparentes e acessíveis aos controles do Congresso Nacional, do Poder Executivo e da sociedade, com a implementação efetiva de instrumentos disponíveis na legislação, propostos pelos ministérios e idealizados pelos estudiosos do tema. Evidenciou-se, portanto, que o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas deve ser priorizado.¹¹

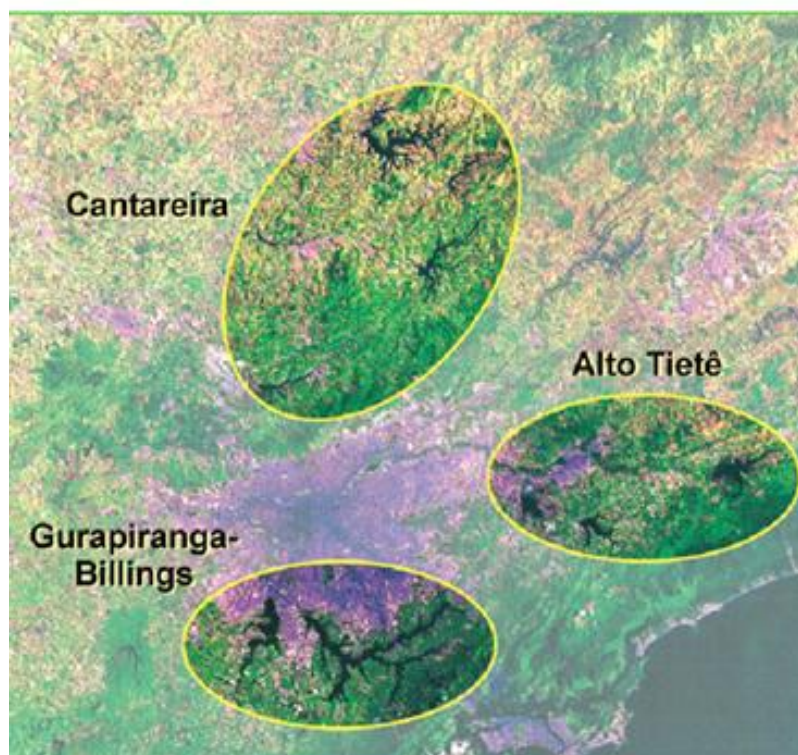
¹¹ http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf.

1.3.3 Análise e Diagnóstico de Enfrentamento

A Região Metropolitana de São Paulo, sendo um dos maiores aglomerados humanos do planeta, comparável a Tóquio, com 26,4 milhões de habitantes, Nova Iorque com 18,9 milhões de habitantes e Cidade do México, com 18,1 milhões de habitantes, vive um momento dramático em relação à disponibilidade de água, pois segundo especialistas a atual estiagem é a mais intensa dos últimos 20 anos.

Ela é abastecida pelos seguintes Sistemas Produtores: Alto e Baixo Cotia, Alto Tietê, Guarapiranga, Rio Claro, Rio Grande, Ribeirão da Estiva, Embú-Guaçú e Cantareira.

Mapa 3 – Localização dos grandes produtores de água para abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo



São necessários oito sistemas produtores de água para abastecer os quase 20 milhões de habitantes metropolitanos interligados através de um Sistema Integrado operado pela SABESP. A capacidade nominal de uma Estação de Tratamento de Água (ETA) refere-se à capacidade de tratamento/produção anual máxima, exceto durante a

manutenção quando o sistema é paralisado. A produção média anual refere-se à quantidade de água tratada distribuída para a população.

Capacidade nominal e produção média das Estações de Tratamento de Água referente ao ano de 2010:

Tabela 4 - Capacidade nominal e produção média das Estações de Tratamento de Água – ano de 2006

Sistema produtor	ETA	População (hab.)	Capacidade nominal da ETA 2010 (m ³ /s)	Produção média anual da ETA 2010 (m ³ /s)
Cantareira	Guaraú	8,1 milhões	33,0	32,72
Guarapiranga	ABV	3,7 milhões	14,0	13,04
Alto Tietê	Taiacupeba	3,3 milhões	10,0	10,87
Rio Claro	Casa Grande	1,5 milhão	4,0	3,88
Rio Grande	Rio Grande	1,2 milhão	5,0	4,76
Alto Cotia	Alto Cotia	409 mil	1,2	1,11
Baixo Cotia	Baixo Cotia	361 mil	0,9	0,85
Ribeirão Estiva	Ribeirão Estiva	38 mil	0,1	0,09
TOTAL	-	18,9 milhões	68,2	67,32

Fonte: FABHAT (2013); SABESP

O Sistema Cantareira, para citarmos um deles, está à beira de um colapso. E isso não é uma novidade, pois desde 2004 ele é visto como insuficiente. Através da Portaria DAEE nº 1213/04, o Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE) concedeu outorga à Sabesp autorizando o uso dos recursos hídricos deste Sistema para o abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo, com prazo de dez anos. A

outorga também limita a defluência para jusante, para atendimento das regiões de Campinas e Piracicaba, igualmente em função do mês e do estado do Sistema Equivalente, entre 3 e 5 m³/s.

No período do ano hidrológico (outubro/13 a fevereiro/14) ocorreram 444 mm de chuvas na região do Cantareira, quando a média é de 995 mm (-55 %). A precipitação média espacial, acumulada no último mês, até 03 de junho de 2015, baseada nas redes pluviométricas cobrindo as sub-bacias de captação do Sistema Cantareira (6 pluviômetros do DAEE e 30 pluviômetros do CEMADEN), foi de 22,6 mm (9,9¹ mm), 38,6% (16,9%¹) da média climatológica do mês de 58,51¹mm.¹²

A SABESP divulgou em seu site que em 07/06/15, o reservatório opera abaixo da capacidade técnica, com volume negativo de -9,2%.¹³. À exceção do que ocorreu no ano de 2004, o Sistema opera bem abaixo de sua média histórica.

No mesmo dia 07/06/15, o Sistema Alto Tietê operava com 21,7% de sua capacidade, Guarapiranga 78,9%, Alto Cotia 68,8%, Rio Grande 92% e Rio Claro 55,6%.

A SABESP divulgou, no mês de abril de 2015, em seu site, um relatório com as medidas que adotou para enfrentamento da crise: (a) Gestão de Consumo dos Clientes (programa de bônus aprovado pela agência reguladora ARSESP, através da Deliberação n° 469/2014, estabelecendo que, para todos os clientes, dentro das áreas de abrangência do programa, haverá como meta reduzir em 20% o consumo de água em relação à média do consumo dos meses de fevereiro/2013 e janeiro/2014. O cliente que atingir sua meta terá bonificação de 30% nos valores cobrados de água e esgoto; (b) Transferência de água tratada de outros Sistemas Produtores; (c) Intensificação do Programa de Combate às Perdas; (d) Utilização de Reservas Técnicas; (e) Campanhas institucionais.

Consta daquele documento que na RMSP houve redução na produção de água conforme indicado na tabela abaixo:

¹² www.cemaden.gov.br/cantareira/relatório-sistema-cantareira

¹³ www.sabesp.com.br/mananciais/divulgação

Tabela 5 - Demonstrativo de redução de água na RMSP

SISTEMA	FEV/14	MAR/15	DIF
Cantareira	31,77	14,04	-17,73
Guarapiranga	13,77	14,65	+0,88
Alto Tietê	14,97	11,91	-3,06
Rio Grande	4,94	4,94	0

Fonte: Sabesp (2014-2015)

Os moradores da Região Metropolitana de São Paulo aprenderam a conviver com a possibilidade da falta de água durante todo o ano de 2014. Com a diminuição constante dos níveis de seus principais reservatórios e a frequente questão sobre possíveis rodízios e racionamentos, todos tiveram que se acostumar a ver a água como um recurso finito.

Esta situação de estresse hídrico com as dimensões institucional, de governança e seus desdobramentos no plano socioambiental e da segurança alimentar demandam medidas que atendam a todos os municípios afetados.

Se, por um lado, existe consenso quanto à necessidade de cooperação dos entes federados, por outro, ainda há uma enorme lacuna em sua operacionalização.

Os Municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo tiveram atuação tímida desde que a crise foi instalada. Servidos ou não por água distribuída pela SABESP, não protagonizaram ações efetivas visando articular iniciativas para minimizar os efeitos da falta d'água, assim como também não cobraram do Governo Estadual que assumisse verdadeiramente seu papel de coordenador. A “pressão” que fizeram deu ensejo apenas à edição do Decreto Estadual nº 61.111/15, que instituiu um Comitê da Crise Hídrica.

Se é fato que a natureza vem contribuindo para o agravamento da crise, é certo também que outros fatores como falta de planejamento, pouco investimento, além de decisões equivocadas (como, por exemplo, investir mais recursos na captação que no controle de vazamentos), também contribuíram para o grave momento por que passa a Região Metropolitana de São Paulo.

Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, o professor do Departamento de Recursos Hídricos da Unicamp, Antonio Carlos Zuffo, declarou que: de cada dez litros de água que são captados, tratados e colocados na rede que abastece a região, quatro são perdidos. “Foi uma decisão econômica tomada em uma situação de normalidade, mas que hoje se mostra extremamente equivocada, trágica e mais cara porque estamos pagando por isso”. (MARANHÃO, 2014, p. *on line*).

A possibilidade de faltar água afetará indistintamente todos os Municípios da RMSP, independentemente do tamanho de seu território, do número de habitantes ou da condição econômica. A tomada de decisões, conseqüentemente, deverá levar em conta as aspirações de todos os envolvidos.

CAPÍTULO 2 – CASO REFERÊNCIA – BUENOS AIRES

2.1 Contexto socioeconômico Argentina e RMBA

A Argentina já constituiu, pelo menos desde a segunda metade do século XIX até início do século XX, uma grande economia mundial, período em que sofreu grande aumento populacional decorrente das migrações europeias.

À semelhança do processo de metropolização ocorrido no Brasil, também na Argentina houve um aumento populacional em centros urbanos. O Censo de 1970 registra o ápice de centralização da população em duas regiões da Argentina, a metropolitana (Cidade de Buenos Aires e mais 24 municípios) com 33,7% da população nacional, e pampeana (interior da Província de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa e Santa Fé) com 36,7%. As duas regiões, portanto, agregavam 70,4% da população nacional. Embora esses números tenham se mantido a partir da década de 70, o processo de concentração da população na metrópole no período de 1895 a 1970 sofreu grande impacto, saltando de 19,8% da população nacional no fim do século XIX, para 35,8% nos anos 70.

Esse fenômeno ocorreu a partir da cidade de Buenos Aires, alçada à condição de capital federal desde 1880, e com forte atrativo econômico, já que detentora das grandes fortunas, comércio e indústria, passa a sofrer um aumento populacional exponencial. No final do século XIX, possuía 670 mil habitantes, superando um milhão já no início do século XX, o que levou a transbordar os limites da cidade, e a iniciar forte processo de metropolização.

Os limites da metrópole vão se ampliando nos partidos circunvizinhos da Cidade de Buenos Aires, chegando à casa dos 2 milhões na década de 20, 3 milhões no final da década de 40; 5 milhões na década seguinte; chegando a 11 milhões em 1991 (PÍREZ, 1999).

No período áureo da economia Argentina, desenvolvem-se serviços públicos de infraestrutura similar ao dos países desenvolvidos, como energia elétrica,

transporte ferroviário, cabendo destacar o serviço de água potável que, no início do século XX até 1980, apresentava altos níveis de cobertura (chegou a 85% da população). O processo de metropolização, assim como na região metropolitana de São Paulo, reflete em externalidades negativas, comprometendo a universalidade e qualidade na prestação desses serviços públicos. A decadência do serviço de água coincide com os problemas macroeconômicos, com diminuição dos aportes financeiros do ente federal, e aumento vertiginoso da população. (URCELAY, 2007).

Segundo dados do censo de 2010 do Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de La Argentina (INDEC), estima-se que a Argentina possuía 40.117.096 e uma taxa de crescimento de 11,4% em 2001/2010. A população do país se concentra nas Províncias de Buenos Aires (39,0%), Córdoba (8,2%), Santa Fé (8%), Mendoza (4,3%) e Tucumán (3,6%), e Cidade Autônoma de Buenos Aires – CABA - (7,2%), representando 70,3% da população.

A Argentina possui 527 localidades (departamento, partido ou comuna), sendo que o município mais populoso, historicamente, é a capital federal, CABA, com quase 2 milhões e 900 mil habitantes. É seguida no ranking por Matanza da Província de Buenos Aires (1.775.816); Córdoba, capital da Província de Córdoba (1.329.604); Rosário, da Província de Santa Fé (1.193.605), e, na sequência vários municípios da Província de Buenos Aires, todos com população pouco acima da casa dos 500.000, (General Puyrredón, Lomas de Zamora, Quilmes, Merlo), acompanhada pela capital das Províncias de Tucumán, Salta e Santa Fé. Portanto, há concentração da população em algumas cidades, particularmente, na Província de Buenos Aires.

Embora seja possível destacar aglomerações urbanas que extrapolam os limites da cidade em Córdoba, Rosário, Mendoza, San Miguel de Tucuman, La Plata, Mar del Plata, Salta, Santa Fé, e San Juan, a dimensão dessas aglomerações estão bem aquém do que representa a região metropolitana de Buenos Aires.

A maior concentração populacional está na região metropolitana de Buenos Aires. Somente a Cidade de Buenos Aires possui 2.890.151 habitantes, representando 7,2% da população nacional. Os 24 partidos (municípios) que compõem a área metropolitana de Buenos Aires concentram 9.916.715 habitantes (chamada Gran Buenos Aires). Portanto, juntas, a Cidade de Buenos Aires e os 24 partidos ostentam

quase 13 milhões de habitantes, com taxa de crescimento da ordem de 14% no período de 2001/2010. Considerando que a Argentina possui 3.761.274 km², dos quais 200 km² constituem o território de CABA, e 3.680 km² os demais 24 partidos da região metropolitana, e 303.891 km² o interior da Província de Buenos Aires, percebe-se alta densidade demográfica na RMBA.

Os dados de população e PIB da Argentina mostram grande concentração populacional e de geração de renda na Cidade de Buenos Aires e na Província de Buenos Aires. Contudo, uma análise com mais profundidade fragmentada do PIB da Província, de CABA e os 24 partidos da Grande Buenos Aires – GBA – revela que estes últimos têm participação reduzida na geração de renda.

A Província de Buenos Aires possui 15 milhões de habitantes, com 31,70% do PIB. A CABA possui em torno de 3 milhões de habitantes e concentra extraordinário percentual de 20,50% do PIB do país.¹⁴ A GBA, que compreende a capital (CABA) e as cidades do seu entorno (24 municípios que totalizam quase 10 milhões de habitantes), ostenta quase 13 milhões de pessoas. As cidades agregadas à capital representam 53% do PIB da Província de Buenos Aires¹⁵ (número consistente com a população: 63% da população da Província vivem nessas cidades).

Nota-se, assim, a profunda desigualdade entre a capital (CABA) e as cidades periféricas (GBA). Enquanto a capital tem 3 milhões de pessoas, o que representa 20.5% do PIB, as 24 cidades do seu entorno, com quase 10 milhões de habitantes, apenas 16.8% do PIB (53% da provincial, que possui 31.7% do PIB). Conclui-se, portanto, que apesar de vizinhas, temos uma profunda desigualdade social entre a CABA e as demais cidades da GBA, onde a população da capital tem uma renda per capita 4 vezes maior que seus vizinhos. A tabela e gráficos abaixo resumem esses dados:

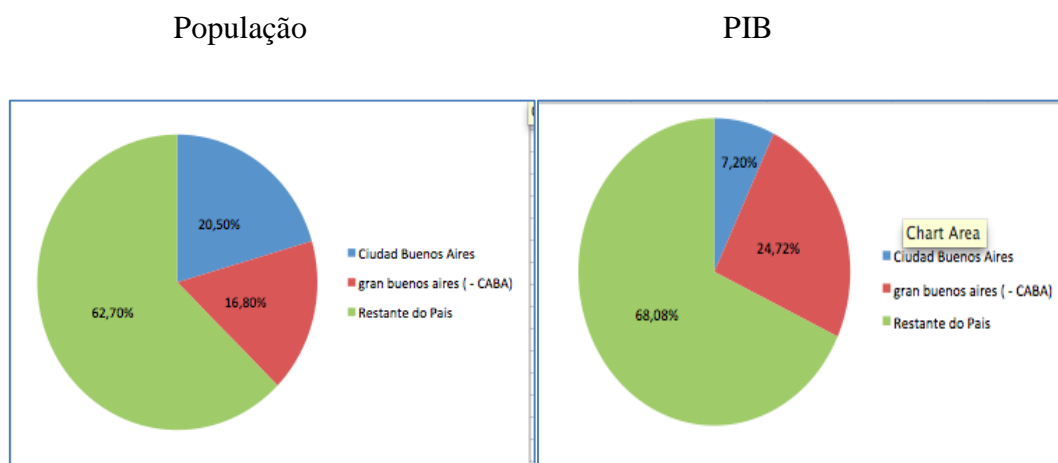
¹⁴ Dados: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm

¹⁵ Fonte: LÓDOLA, A.; BRIGO, R.; MORRA, F. *Economía dos Governos municipales: Teoría y aplicaciones a la Argentina*. Proyecto PICT 799 2007, abril/2010.

Tabela 6 - Demonstrativo da população e PIB dos municípios da RMBA, CABA e Argentina

	População	% da população	% no PIB
Ciudad Buenos Aires	2.890.151	7,20%	20,50%
Gran Buenos Aires (- CABA)	9.916.715	24,72%	16,80%
Gran Buenos Aires	12.806.866	31,92%	37,30%
Restante do País	27.310.230	68,08%	62,70%
População total Argentina	40.117.096	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INDEC e Ministério da Economia da Argentina.

Gráfico 2 - Comparativo da população e PIB dos municípios da RMBA, CABA e Argentina

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INDEC e Ministério da Economia da Argentina

A relação população x PIB da CABA e municípios da região metropolitana revela a priorização histórica da capital federal, levando a uma concentração de renda e de políticas públicas, inclusive de saneamento. A ausência de uma governança metropolitana acentuou esse processo, relegando os partidos circunvizinhos, o que levou a formação de um cinturão que cerca CABA com baixo desenvolvimento socioeconômico.

2.2 O federalismo argentino e suas particularidades

Historicamente, e para compreensão da temática de prestação de serviço de água, é interessante um olhar para a formação da Argentina, diferente do processo que formou o Estado brasileiro, pois o ente federal é resultado de coesão das províncias, que estabelece na Constituição Federal de 1853/1860 a forma representativa republicana federal. Assim, as províncias delegaram poder ao Estado Federal. Em regra, a competência para os serviços públicos sempre foi do Estado, salvo no que houve delegação para o ente federal. No entanto, no que tange às políticas públicas de serviço público da área metropolitana de Buenos Aires, sempre se fez sentir a forte presença do Governo Federal, sobretudo, no que concerne ao saneamento.

A Constituição da Argentina vigente adotou a forma de governo representativa republicana federal. O sistema federativo prevê a divisão do território em 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires – CABA que possuem suas próprias constituições, estabelecendo o alcance da ordem institucional, político, administrativo, econômico e financeiro, e devendo observar a autonomia municipal – artigo 123 da Constituição Argentina de 1994.

As atribuições do governo federal, embora amplas, são excepcionais. De forma que as competências que a Constituição Federal não atribuiu ao Estado Federal, consideram-se reservadas aos Estados membros.

As províncias devem respeitar os princípios e declarações e garantias da Constituição Nacional, a administração da justiça, o regime municipal e a educação primária, garantindo-se, no mais, a cada província o gozo e exercício de suas instituições – artigo 5º da Constituição.¹⁶

No que concerne aos partidos (municípios), que totalizam 134 na Província de Buenos Aires, desde a reforma constitucional de 1994, o seu regime fica a cargo de definição dos seus contornos pela província, e sua autonomia, embora constitua uma garantia constitucional, depende de normatização da província para reconhecê-la,

¹⁶ Existe uma explicação histórica para essa divisão de competência. A provincial (Estado) é anterior ao governo federal, sendo que esta nasce da vontade daquela, conforme destaca Cícero (2013, p. 39).

inclusive para definir o seu o grau.¹⁷ Embora 16 províncias tenham reconhecido a autonomia municipal quando da reforma de suas constituições, a Província de Buenos Aires deixou de fazê-lo. Assim, sem adentrar nos aspectos que caracterizam a autonomia municipal, por não constituir objetivo do presente trabalho, a Constituição da Província de Buenos Aires transfere aos municípios apenas a administração de interesses e serviços locais, conforme regime definido no artigo 190 e seguintes.¹⁸

A cidade de Buenos Aires, capital Federal da República, com denominação Ciudad de Buenos Aires, ou Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA, ostenta estatuto de governo autônomo, com faculdades próprias de legislação e jurisdição, sendo que o chefe de governo é eleito pelo povo. A cidade de Buenos Aires possui representatividade no Congresso Nacional em igualdade com as províncias, proporcionalmente ao número de habitantes, e possuem representatividade nos órgãos institucionais, como órgão de controle. É o ente com aglomerado mais populoso da Argentina, sendo subdividido em comunas.

Na Região Metropolitana de Buenos Aires ocorre uma fragmentação político-institucional, na medida em que concorrem institucionalmente níveis de governo: no âmbito global, o governo federal; atuação parcial, que compreende o âmbito regional exercido pelo governo provincial, e local, de competência municipal (ainda que desprovida de autonomia). Ainda dentro dessa complexidade institucional, destaque-se a existência na Área Metropolitana a Cidade Autónoma de Buenos Aires, que, como já se registrou, possui maior autonomia, recursos e atribuições (PÍREZ, 2004, p. 73-74).

¹⁷ Embora exista a previsão constitucional, ainda há discussão quanto à garantia constitucional de autonomia municipal, conforme expõe estudo coordenado por Carlos Fernández (2001, p. 12 e 13), que expõe a existência de duas correntes, uma de que a previsão do regime municipal constitui descentralização administrativa, com natureza de autarquia. Ressalta, no entanto, que a existência da corrente “*que propugna la autonomía de los municipios, integrada en su mayoría por constitucionalistas – a la que se agregan municipalistas – interpreta que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de regimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los estados federados. Se inclinan por la interpretación “régimen municipal = municipio político = autonomía.”*”

¹⁸ Na visita técnica em Quilmes, a questão da ausência de autonomia municipal foi colocada como histórica, pois o porto de Buenos Aires era a entrada da riqueza, de lá saíam os conquistadores, daí a concepção centralista. Na última década, a visão é federalista e as diversas províncias, antes relegadas por não terem importância econômica, foram beneficiadas com recursos.

Com a reforma de 1994, procurou-se estabelecer o regionalismo, com a outorga às províncias de competência para criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins. Não constitui descentralização federativa, que permanece centralizada nas províncias,¹⁹ mas sim forma de cooperação e coordenação de políticas públicas para promoção de ações complementares às próprias competências para benefício mútuo.

Embora a Província tenha esse papel constitucional, na prática, no que concerne à gestão dos recursos hídricos, sua participação é conjunta com o ente federal, que acaba por coordenar a rede de governança.

Os arranjos institucionais para a gestão de serviços públicos é setorizada na área metropolitana, para questões como transporte, segurança, meio ambiente e saúde. De forma que não existe um ente intergovernamental para cuidar de políticas públicas comuns, mas sim acordos de cooperação setorizados.

2.3 Privatização e estatização da gestão dos recursos hídricos

Na perspectiva histórica da gestão dos recursos hídricos, é possível identificar uma fase de centralização do serviço público, depois um processo de descentralização para o ente local, salvo em relação à Região Metropolitana de Buenos Aires, na qual, independentemente do prestador do serviço em destaque, estatizado ou privatizado, sempre ficou centralizado em uma única empresa fornecedora de água, com forte presença do ente federal em sua gestão.

Nesse contexto, podemos estabelecer marcos na gestão da água potável e saneamento na RMBA. Em um primeiro momento, que durou décadas (1912 a 1980), o serviço era centralizado no governo federal, e prestado nas regiões urbanas quase que totalmente pela empresa Obras Sanitarias de La Nación (OSN) e, no âmbito rural, pelo Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP). O serviço prestado era satisfatório e alçava a Argentina ao topo dos níveis de cobertura na América Latina. Entretanto, esse

¹⁹ Del Piero (2011) destaca que: "*De esta articulación normativa constitucional se concluye meridianamente que las provincias fueron, son y serán, mientras este vigente esta Constitución, el centro autónomo de redistribución territorial del poder por dos razones: porque son los sujetos fundantes del gobierno federal por delegación constituyente, y por "gobernar" los municipios, aunque respetando su autonomía en materia local.*"

processo foi interrompido por problemas macroeconômicos no país, que levaram à redução de aportes financeiros à empresa, que passou a apresentar uma gestão ineficiente, com foco em obras em detrimento da eficiência. Esse movimento estatizante também pode ser vislumbrado em outros serviços públicos, inicialmente privados, no início do século, passam para um modelo centralizado-público, passando da órbita municipal para federal.²⁰

O período que se segue, de 1980 a 1992, embora caracterizado pelo monopólio do serviço público ao Estado, há um processo de descentralização, restringindo a atuação da empresa OSN à Região Metropolitana de Buenos Aires, que, à época, compreendia a Cidade de Buenos Aires e 13 partidos - Lei 18.586. Algumas províncias descentralizaram o serviço para os municípios.

Pírez (1999) relata o funcionamento ineficiente das empresas públicas à época, sobretudo em face da incapacidade de superar os problemas decorrentes do crescimento urbano, além de interesses políticos, sindicais ou empresarias, falta de transparência, subsídios cruzados, tarifas não correspondentes aos custos, políticas financeiras e endividamento independente das operações e inversões, corrupção, capital básico e capacidade tecnológica deteriorados seriamente, além da precariedade da provisão de bens e serviços de baixa qualidade e cobertura insuficiente, entre outras causas.

Neste cenário, o período seguinte, de 1993 a 2005, embora centralizado, foi caracterizado pela privatização do serviço público. O processo de desestatização do serviço público, promovido pela Lei n. 23.696, num contexto de reforma econômica do Estado (Lei n. 23.697), foi muito rápido, e revela o caráter de urgência, naquele momento, de enfrentamento da crise econômica e mudanças na prestação do serviço público estatal, que se mostrava ineficiente. Portanto, a privatização ocorreu também como instrumento de política fiscal.

A estatização ocorreu por dois modelos: compra de ativos da empresa pública privada, como no caso da energia elétrica e gás, ou pela concessão do serviço público, para gestão dos recursos hídricos.

²⁰ O estudo da privatização e estatização do serviço de prestação de serviço de água e esgoto deste item, fundou-se no trabalho de Maria Begoña Ordoqui Urcelay (2007).

No que concerne ao setor de água potável e saneamento, a reforma transferiu para os operadores privados a empresa OSN. O Decreto n. 999/1992 aprovou o marco regulatório da concessão de serviços de provisão de água potável e saneamento, com a previsão dos aspectos gerais da concessão, deixando de estabelecer regras para ajustar o cumprimento do contrato pelo prestador do serviço, as quais deveriam ser contempladas no contrato. A concessão foi marcada por deficiências no diagnóstico técnico e má qualidade da informação dos sistemas que seriam transferidos, sendo apontada, ainda, a falta de experiência local e ausência de inclusão de assistência técnica internacional.

O modelo adotado estava centralizado no poder concedente do Governo Federal, embora o processo tenha sido coordenado também por autoridades da OSN, representantes da Cidade de Buenos Aires e da Província de Buenos Aires. A empresa vencedora do processo de concessão foi o consórcio Águas Argentinas, que ofereceu a maior redução de tarifa entre as concorrentes.

Foi criado, ademais, mediante acordo dos três principais entes participantes, o Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), órgão de regulação e controle da concessão.

O primeiro período da concessão, de 1993 a 2001, é marcado por estabilidade macroeconômica, o que não refletiu de maneira significativa no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Houve avanços na cobertura do serviço público, porém não foram cumpridas as metas estabelecidas, nem a totalidade dos investimentos previstos. Esse período também é marcado pelo aumento tarifário na ordem de 88%, acima da inflação do período de 7,3%, decorrentes de posturas flexíveis das autoridades frente às pressões da concessionária. Registre-se que a empresa foi multada por diversas vezes pela ETOSS, em face da ausência de investimentos para a expansão do serviço e tratamento da água, problemas de qualidade e ausência de informação.

Um segundo momento do contrato com Águas Argentinas, ocorre a partir de 2002, quando se dá o congelamento das tarifas de um lado e inflação de outro, com distorções nos preços relativos. Esse cenário levou a um processo de renegociação contratual, culminando com a rescisão do contrato em 2006. A empresa manteve, no período, a prestação de serviços, com redução dos investimentos e pagamento da dívida.

O investimento em obras de ampliação do serviço era financiado por um fundo de fideicomisso, criado durante a revisão quinquenal de tarifas.

Em 21 de março de 2006, pelo Decreto nº 303, o Poder Executivo Nacional rescindiu o contrato com Águas Argentinas, arrolando, entre as razões, descumprimentos contratuais pela ausência de investimento, deficiências de qualidade da água, prestação de serviço em áreas rentáveis em detrimento das áreas mais humildes, omissão na prestação de informações.

Em visita técnica realizada no município de Quilmes, Moron e Esteban Echeverria, cidades pertencentes à Região Metropolitana de Buenos Aires, a questão do não investimento da empresa privada em expansão do serviço foi realçada pelos entrevistados. O subsecretario do município de Esteban Echeberria narrou que, em 2007, apenas 18% da população era contemplada com cobertura de esgoto e 23% de água potável. O município de Quilmes possuía, no mesmo ano, apenas 45% da população com cobertura de esgoto e 50% de água potável.

O serviço volta ao controle estatal, com a criação, pelo Decreto n. 304, da sociedade anônima Agua y Saneamientos Argentinos - AySA com 90% de capital estatal, e 10% dos trabalhadores da OSN que aderiram ao programa de propriedade participativa.

2.4 A gestão da água na RMBA

2.4.1 Estrutura da Região Metropolitana de Buenos Aires

Os contornos da Região Metropolitana de Buenos Aires encontram diversas interpretações. O INDEC utilizou, para os censos da Argentina em 2001 e 2010,²¹ algumas denominações conforme tabela abaixo:²²

²¹ Os dados do censo 2010 do INDEC citados estão disponíveis em <<http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>>. Acesso em 06.06.2015. Ver também o texto Qué es el Gran Buenos Aires? (INDEC). Disponível em <<http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/1/folleto%20gba.pdf>>. Acesso em 06.06.2015.

²² O INDEC usa a expressão Partidos del Gran Buenos Aires para referir-se aos 24 municípios da região metropolitana. Já a expressão Gran Buenos Aires – GBA – contempla a Ciudad de Buenos Aires mais os Partidos da Gran Buenos Aires (também chamada de Región Gran Buenos Aires). Utilizou também a expressão Aglomerado Gran Buenos Aires – AGBA formada pela “mancha urbana” (ou envolvente de población), também chamada de Área Metropolitana de Buenos Aires, que corresponde a uma linha que

Tabela 7 - Demonstrativo dos diversos critérios de definição da RMBA e o total de população

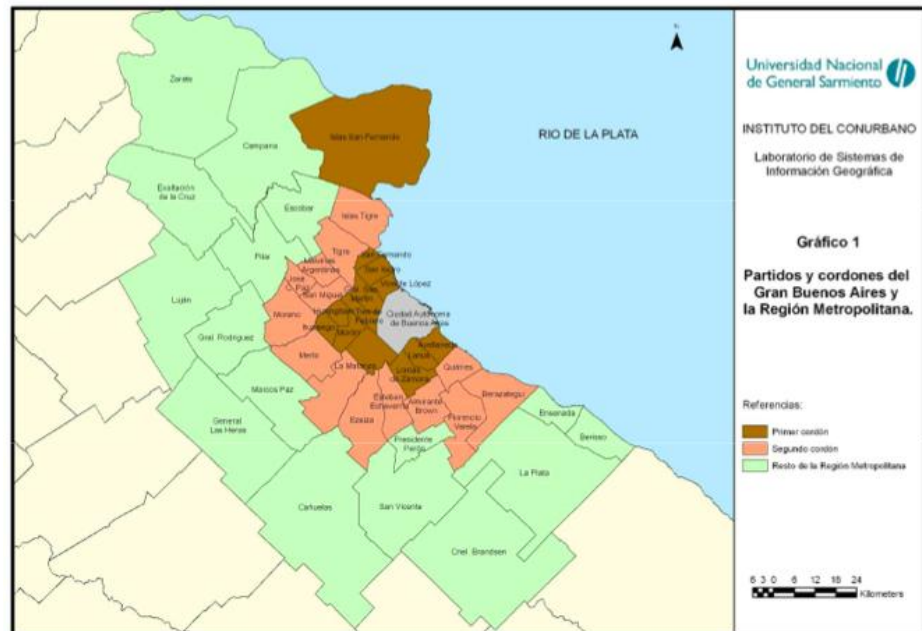
	Composição	População/ Censo 2010
Ciudad de Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	2.890.151
Provincia de Buenos Aires	134 partidos, excluída a Ciudad de Buenos Aires	15.625.084
Partidos del Gran Buenos Aires (Región Gran Buenos Aires)	24 partidos	9.916.715
Gran Buenos Aires - GBA	Ciudad de Buenos Aires + mais 24 partidos da Gran Buenos Aires	12.806.866
Aglomerado Gran Buenos Aires (mancha urbana/ envolvente de población)	Ciudad de Buenos Aires + 14 partidos totalmente +18 partidos superfície parcialmente	Soma de todos os partidos (parcial e total): 14.307.763

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INDEC.

Costuma-se também dividir a área em cordões, sendo que o primeiro compreende os municípios circunvizinhos à Cidade de Buenos Aires, depois o segundo cordão e um terceiro cordão, que foram se formando conforme ocorreu o aumento demográfico, expandindo-se a abrangência de área metropolitana.

marca o limite até onde se estende a continuidade de habitação urbana, portanto, modificável com o tempo, e não respeita as delimitações administrativas dos partidos. Corresponde ao maior conjunto urbano do país, integrada pela Ciudad de Buenos Aires, mais 14 partidos totalmente e a superfície parcial de outros 18 partidos. O INDEC chama esse conjunto de 32 partidos de Partidos del Aglomerado Gran Buenos Aires.

Mapa 4 - Mapa da RMBA com os partidos divididos em cordões



Fonte: Universidade Nacional de General Sarmiento. Laboratório de Sistemas de Informação Geográfica

Por fim, a Lei 13.473, de 11/05/2006, da Província de Buenos Aires, define os partidos que integram a área territorial do conurbano bonaerense, para fim de descentralização administrativa, financiamentos de programas ou projetos, de organismos internacionais, nacionais, interprovinciais, inter-regionais e provinciais e intermunicipais, cuja extensão corresponde ao Aglomerado Gran Buenos Aires (considera 33 municípios).

Adotaremos o conceito utilizado pelo INDEC para se referir à área metropolitana de Buenos Aires, composto da Cidade de Buenos Aires, mais 24 partidos do entorno: Almirante Brow, Avellaneda, Berazategui, EstevanEcheverria, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martin, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas, Malvinas Argentinas, Moreno, Morón, Merlo, Quilmes, Tigre, Tres de Febrero, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López. Como o nome no Brasil é Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), utilizaremos a expressão

Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) como sinônimo de Gran Buenos Aires ou Grande Buenos Aires.

Independente do conceito que se adote, importa registrar que, historicamente, a gestão dos recursos hídricos da Cidade de Buenos Aires e municípios vizinhos foram tratados conjuntamente, além de os interesses estarem umbilicalmente ligados em face de bacias, que exigem a cooperação dos entes nacional, provincial, da Cidade de Buenos Aires, e municípios ribeirinhos.²³ De forma que o estudo fundou-se em modelos de gestão dentro da área metropolitana de Buenos Aires, com políticas públicas que abarcam cidades nela contida, que nem sempre representam a totalidade.

2.4.2 Gestão da água

A gestão dos recursos naturais é concorrente entre o governo federal, Províncias e Cidade Autônoma de Buenos Aires, as quais podem legislar, cada qual, no âmbito de sua atuação, salientando que se aplica o princípio da não interferência, segundo o qual a competência da província deve observar a normatização federal. A intervenção da ente federal justifica-se quando presente mais de um ente federativo. Entretanto, cabem às Províncias e CABA a normatização e gestão dos recursos hídricos. Na seara da competência concorrente, encontra-se solo fértil à cooperação entre os entes para a consecução de gestão compartilhada (CÍCERO, 2013, p. 45).

2.4.3 Gestão da água pela província

A Província de Buenos Aires tem competência para a gestão dos recursos hídricos nos municípios abrangidos, seja no que concerne à prestação do serviço de água e esgoto, seja na gestão das bacias. A Lei n. 12.257 estabelece o regime de proteção, conservação e manejo do recurso hídrico da Província.

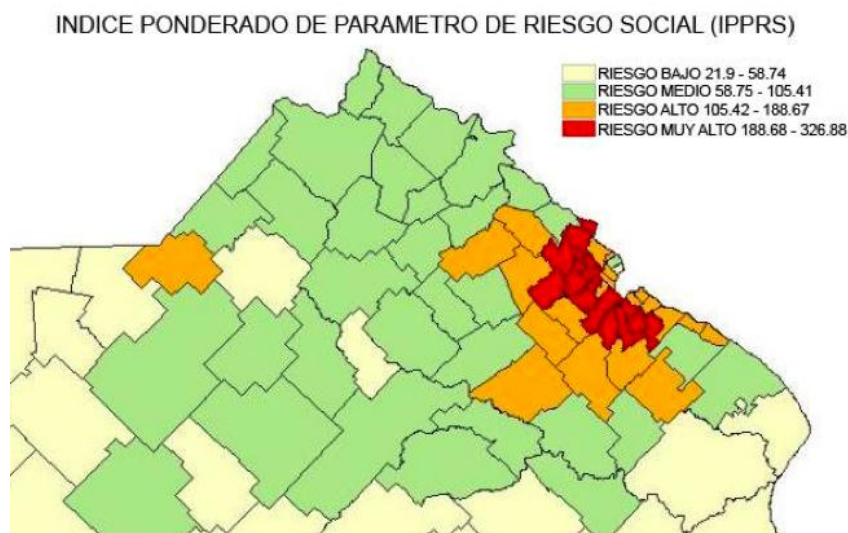
Possui a Província um Plan Estratégico de Agua y Saneamiento no qual aponta que o atual marco regulatório funda-se em um tripé: universalidade do acesso aos serviços, sustentabilidade dos serviços, e vulnerabilidade sanitária. O próprio plano de gestão excetua a abrangência do marco regulatório provincial aos municípios

²³ Desde 1994, relata Cícero, ficou definido que os serviços da Cidade de Buenos Aires e da Gran Buenos Aires integrariam uma unidade técnico econômico, sendo criada, neste contexto, a Área Sanitaria Metropolitana, cuja conformação ainda estava presente em 1994 (2013, p. 215).

bonaerenses abrangidos pela empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), que, como se verá logo mais, a concessão foi objeto de convênio entre governo federal, Província e Cidade de Buenos Aires.

O Decreto nº 878/2003 prevê um Indicador de Vulnerabilidade Sanitária para definir a expansão dos serviços públicos de água e saneamento. Esse indicador considera o índice Ponderado de Parâmetros de Risco Social (IPPRS) definido na Evolução Ambiental Estratégica do Setor de Saneamento (E.A.E.), elaborada pela Universidade Nacional de La Plata, no ano de 2004, a pedido do Ministério de Infraestrutura, Habitação e Serviços Públicos de Buenos Aires, a fim de justificar a concessão de crédito ao Programa de Desenvolvimento de Investimento Sustentável de Infraestrutura da Província de Buenos Aires. Com o EAE o ato administrativo de tomada de decisão vinculado com o setor de saneamento e questões ambientais.²⁴ Na imagem abaixo é possível identificar que a Região Metropolitana de Buenos Aires possui alto nível de vulnerabilidade sanitária.

Mapa 5 - Demonstra o alto índice de Risco Social na RMBA



Fonte: Plan Estratégico de Agua y Saneamiento de La Provincia de Buenos Aires, 2011-2014

²⁴ Plan Estratégico de Agua y Saneamiento de La Provincia de Buenos Aires, 2011-2014 p. 67.

A autoridade regulatória no âmbito da Província é o Ministério de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, cujas políticas públicas são executadas pela Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas, que compreende desde obras para oferecimento do serviço de água e esgoto, administração de informações, entre outros.

Verifica-se que na Província de Buenos Aires há mais de uma concessionária de serviço público. Contudo, na RMBA a empresa concessionária é a ABSA, cujo capital social é formado por 90% do governo provincial, e 10% dos trabalhadores do Sindicato de Obras Sanitarias da Província de Buenos Aires. Desde 2006 presta serviços para municípios da RMBA, como Escobar, La Plata, Malvinas Argentinas, entre outros (salvo região abrangida pela AySA).

O Organismo de Control de Águas de Buenos Aires (OCABA) tem como objeto defender os interesses dos usuários, fazer cumprir o marco regulatório, intervir em toda questão relacionada com a prestação do serviço, assegurar a proteção do meio ambiente e segurança pública em todas as etapas do serviço público. O órgão regulador e de controle é exercido pela autarquia Organismo Regulador Bonaerense de Águas e Saneamiento (OBAS).

No que concerne à gestão das bacias, a Autoridad del Agua (ADA) constitui peça importante e fundamental na atual estrutura de gestão, já que possui uma gama de funções²⁵, compreendendo a atribuição de criar os Comitês de Bacias para fixar as pautas para a preparação e execução de um programa de desenvolvimento integrado da bacia ou região, considerar e analisar os programas e projetos a executar por organismos dentro da área, além disso promover iniciativas de estudos, investimentos e ações, orientadas ao desenvolvimento da área de organismo municipal, provincial ou nacional, da bacia ou região, num marco institucional que prevê a sua constituição pelos próprios municípios.²⁶

A Província de Buenos Aires é dividida em regiões hidrográficas, que corresponde à unidade espacial básica para desenvolver a função ambiental dos recursos

²⁵ Lei n. 12.257 (Código de Aguas) e Decreto Reglamentario No. 3511/07.

²⁶ Plan Estratégico de Agua y Saneamiento de La Provincia de Buenos Aires, p. 30 e 57.

naturais, com fim de conservação e gestão. Independentemente da importância dessa divisão, a divisão administrativa considera as bacias hidrográficas individualmente.

Após a divisão em regiões hídricas, há divisões administrativas, com a constituição de comitês, considerando a abrangência no território dos partidos. Assim é que dentro da Região Metropolitana de Buenos Aires verifica-se a existência de três importantes cursos de água que tem influência sobre a Bacia da Plata, consistentes no Rio Reconquista, Luján e Matanza-Riachuelo. Em cada uma das bacias foram formados comitês para gestão.

2.4.4 Gestão da água pela CABA

A Cidade Autônoma de Buenos Aires, desde 13 de dezembro de 2007, possui uma Agência de Proteção Ambiental, com personalidade jurídica de autarquia, com estratégia de conservar os recursos naturais, prevenir contaminação, controlar a qualidade ambiental e criar consciência ambiental. Além de fomentar o desenvolvimento ambiental sustentável (com propostas de políticas públicas), tem entre suas atribuições a de velar pelo cumprimento da legislação em matéria ambiental, representando a Cidade de Buenos Aires frente a organismos governamentais e não governamentais; assim como ditar normas de regulação e conservação do meio ambiente.

Assim, na gestão da bacia Matanza Riachuelo (ACUMAR), CABA participa do órgão colegiado de decisão. Também no órgão de direção da APLA, agência de planejamento da gestão dos recursos hídricos, há participação de CABA, além de ser membro do Conselho de Assessoramento. Tópicos que serão tratados com maior profundidade quando cuidarmos da governança da ACUMAR e AySA.

A transição da transformação do município de Buenos Aires em cidade autônoma, em 1994, é apontada como uma das causas dos problemas da regulamentação do recurso da água, entre os quais se destacam a superposição de competências com o Governo Federal, conflitos com a Província de Buenos Aires e os

municípios do entorno, e ausência de arranjos institucionais para superação de problemas comuns (GÓMEZ, 2015, p. 101).²⁷

2.4.5 A gestão da água na RMBA

Existe uma relação umbilical da questão dos recursos hídricos da Cidade de Buenos Aires e dos municípios que compõem a área metropolitana de Buenos Aires, que são as bacias de água, que se interligam pelos rios secundários. Há uma série de inter-relações que se estabelecem entre a capital federal e os partidos da RMBA, como os afluentes líquidos que CABA descarrega no conurbano, ou os excedentes hídricos da RMBA que entram pela cidade, exigindo uma gestão conjunta pelos diversos níveis de governo abrangidos.

Na Área Metropolitana de Buenos Aires podemos destacar três cursos de água de grande importância, que são os rios Reconquista, Luján e Matanza-Riachuelo (Riachuelo na Cidade de Buenos Aires e Matanza na província de Buenos Aires). A bacia Matanza-Riachuelo é a principal da região metropolitana, formada por centenas de córregos que atravessam a Cidade de Buenos Aires e mais 14 partidos.

A captação da água, entretanto, provém em grande parte do Río de la Plata²⁸. Na RMBA não há maiores problemas com a captação da água, já que o Rio da Plata a oferece em abundância. Ademais, há três importantes estações que captam a água para o fornecimento para CABA e os partidos da RMBA. Também ocorre a captação da água subterrânea por meio de perfuração nos partidos não contemplados com a água do Rio da Plata, como ocorre no município de Esteban Echeverría. No entanto, as dificuldades ocorrem na cobertura da rede de água e esgoto e na contaminação da água.

Assim, identificamos a existência de duas vertentes de gestão dos recursos hídricos na região RMBA. A primeira, consistente na captação e fornecimento de serviço de água e esgoto, que na RMBA está centralizada na AySa e, nos partidos não

²⁷ Para compreensão da legislação ambiental da CABA recomenda-se a obra de Silvia Nonna (*Normativa Ambiental de La Ciudad de Buenos Aires: eficacia, cumplimiento y aplicación de la normativa vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*. Buenos Aires: Eudeba, 2012).

²⁸ Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Buenos Aires, producido por el equipo del IMAE (Instituto de Medio Ambiente y Ecología) Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo de La Universidad del Salvador y el PNUMA Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003.

integrantes dessa concessão, a gestão ocorre pela província, abrangido nas áreas urbanas pela empresa Aguas Bonaerenses S.A (ABSA).²⁹

A segunda forma de gestão cuida da administração das bacias, que ocorrem por meio de comitês, criados pela Autoridade da Água, de acordo com a organização administrativa provincial. Cabendo destacar a existência da ACUMAR, comitê decorrente, como se verá, de composição do Governo Federal, Província e Cidade de Buenos Aires.

Assinalamos que também na seara da gestão dos resíduos sólidos existe um arranjo intergovernamental, entre a Província e CABA, de atribuição da Coordinación Ecológica Área Metropolitana Societad del Estado (CEAMSE), que não conta com a participação dos municípios na gestão, porém estão obrigados a entregar os resíduos para o centro de recolhimento. Em que pese a relação com o saneamento, focamos a abordagem no estudo do fornecimento da água e esgoto, e gestão das bacias, destacando que os resíduos sólidos da bacia Matanza Riachuelo é da responsabilidade da ACUMAR, mas são recebidos pelos aterros sanitários da CEAMSE.

A seguir, traçamos os principais pontos e atores da gestão dos recursos hídricos e das bacias em uma tabela demonstrativa.

²⁹ A concessão da ABSA se iniciou em 2002, com 90% do capital da Província, e 10% dos trabalhadores do Sindicato de Obras Sanitarias da Provincia de Buenos Aires. Desde 2006 presta serviços para municípios da Gran Buenos Aires, como Escobar, La Plata, Malvinas Argentinas, entre outros. Informações retiradas do site da empresa, disponível em <<http://www.aguasbonaerenses.com.ar/info-institucional.php>>. Acesso em 23.07.2015.

Tabela 8 - Quadro Geral da Gestão dos Recursos Hídricos na RMBA (captação e distribuição de água e esgoto; gestão das bacias)

Captação e distribuição de água e esgoto				
	Prestadora do Serviço	Arranjo Institucional	Planejamento	Ente regulador
CABAS + 19 Partidos da RMBA	AySA S.A. (90% do governo Federal e 10% empregados da OSN)	Convênio Tripartite: ente Federal, Província e CABA	APLA Participação dos entes Federal, Província, CABA e municípios na definição dos projetos AySA	ERAS Controla a prestação dos serviços nas áreas da concessão. Participação dos três entes (Federal, Província e CABA)
Demais Partidos da RMBA	ABSA S.A (90% do capital da Província e 10% empregados)	A cargo da Província de Buenos Aires – Ministério de Infraestructura	Província de Buenos Aires, ABSA. OCABA -	O.R.A.B Regulação e controle

Gestão das bacias				
	Composição	Arranjo Institucional	Planejamento	Ente regulador/controlado

ACUMAR(bacia Matanza-Riachuelo)	- Autoridade da água: 8 integrantes: Secretário designado pelo Executivo Nacional; 3 representantes Executivo Nacional; 2 da Província de Buenos Aires; e da CABA - Conselho Municipal: opinativo (representantes dos municípios);	Ente federal, com adesão da Província de Buenos Aires e CABA. Participação municípios: conselho opinativo. Outros atores: Defensoria do Povo da Nação, Ministério Público Fiscal e da Defesa, Ongs	PISA – Plano Integral de Saneamento Ambiental. Trabalho articulado com outros atores a partir de decisão judicial.	- Execução julgado Caso Matanza: Justiça Federal de 1ª Instância de Quilmes – forte presença do Judiciário, inclusive no mérito do ato administrativo. - Corpo Colegiado (Coordenação Defensoria do Povo da Nação): organizações sociais/participação cidadã. Auditoria Geral da Nação
Demais Comitês de Bacia	Autoridade da Água – ADA: atribuição de criar os comitês	Província. Não se identificaram arranjos institucionais com outros entes, em relação aos comitês da RMBA	Os municípios podem apresentar projetos para os comitês. Ausência de políticas públicas efetivas de participação dos municípios.	OCABA – Controle de Águas de Buenos Aires. ORBAS – Órgão Regulador Boanarense de Água e Saneamento

Fonte: Elaboração própria.

Foi identificada a existência de boas práticas, como se verá, no modelo de gestão do fornecimento de água e rede de esgoto no âmbito da empresa AySA, assim como na gestão da bacia Matanza-Riachuelo pela ACUMAR.

2.4.5.1 Gestão dos serviços de água e esgoto: experiência exitosa de governança da RMBA

Como vimos, historicamente, manteve-se o serviço de água e esgoto sob a responsabilidade de uma empresa, estatal ou privada, vinculada à Nação, que fornecia o serviço para a Cidade de Buenos Aires e principais municípios integrantes do conurbano bonaerense. Com a descentralização dos serviços de água e esgoto em 1980, a empresa Obras Sanitarias de La Nación, manteve-se fornecendo o serviço para a CABA e 14 partidos da RMBA, para isso a empresa passou a ser um órgão tripartite formado pela ente federal, província de Buenos Aires e municipalidade de Buenos

Aires. A concessão para Águas Argentinas, manteve o serviço com a mesma abrangência territorial.

O Governo Federal instituiu, a partir de 2006, um novo marco institucional e regulatório da gestão dos recursos hídricos. A concessão passa para a sociedade anônima estatal Agua y Saneamientos Argentinas (AySA), cujo serviço provisório de água potável e desagües de esgoto da área compreende a Cidade Autônoma de Buenos Aires e alguns partidos da região metropolitana de Buenos Aires, nos termos de convênio estabelecido entre o Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a Província de Buenos Aires e o governo de CABA (Decreto n. 304/06 c.c Lei no. 26.221).³⁰ Os demais partidos da região metropolitana de Buenos Aires, não contemplados pelo Decreto nº 304/06, observam, no que concerne aos serviços públicos de Água e Esgoto, a legislação da Província de Buenos Aires.³¹

Assim, identificamos a presença de atores de nível nacional, já que a empresa responsável pelo fornecimento de água e esgoto na maioria das cidades da RMBA é de controle estatal federal, mas também forte presença da província de Buenos Aires, que tem a competência constitucional de promover políticas públicas conjuntas. Neste contexto, há que se considerar, ainda, a importante Cidade Autônoma de Buenos Aires. Identificamos que no final da gestão da empresa privatizada havia forte crise na prestação de serviço público de água e esgoto, o que exigiu implementação de mecanismos de gestão capazes de diagnosticar os problemas locais, para promover o comprometimento dos atores para efetiva melhora na prestação do serviço.

Nessa fragmentação de competências para a gestão dos recursos hídricos, identificamos arranjos institucionais que permitem a conexão de políticas públicas no fornecimento de água e esgoto.

Além da empresa AySA, o marco regulatório criou no âmbito do Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, uma Agencia de Planificación – APLA, assim como um Ente Regulador de Agua y Saneamiento –

³⁰ Partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López y Ezeiza, no que concerne aos serviços de água potável e esgoto; Hurlingham e Ituzaingó para o serviço de água potável; e os serviços de recepção de afluentes de esgoto dos Partidos de Berazategui y Florencio Varela.

³¹ Plan Estratégico de Agua y Saneamiento de La Provincia de Buenos Aires, p. 52.

ERAS (antigo ETOSS). Esses dois órgãos são integrados pelo ente federal, Província de Buenos Aires, e CABA.

A ERAS tem atribuição de controlar a prestação do serviço e regulação da concessão responsável pela fiscalização da prestação em relação ao custeio regulatório da concessão, a qualidade da água e de efluentes, o regime de tarifas, serviços, relacionamento com os usuários e proteção dos interesses da comunidade.

Há ainda outros atores no sistema de gestão da água, como a Secretaria de Obras Públicas – S.O.P. – responsável pela política e supervisão; Subsecretaria de Recursos Hídricos – SSRH, autoridade de aplicação, que possui entre suas atribuições o estabelecimento de tarifas e aprovação do plano de obras; Comissão Fiscalizadora, responsável pela auditoria e fiscalização.

Não é preciso um olhar muito detido para identificar superposição de atribuições, e a necessidade de melhor identificá-las entre os atores, aprimorando o sistema. No entanto, não nos deteremos nessa questão, pois não compromete a gestão de formulação e implementação de obras públicas, cuja coordenação está a cargo da APLA.³²

O objetivo da APLA é de coordenar o planejamento de obras para prestação de serviço e esgoto, de forma universal, mediante a interação com os municípios e a AySA, além de realizar o controle das obras e manter a comunidade informada do seu desenvolvimento.³³

A APLA possui uma direção colegiada, que engloba os 3 entes presentes na RMBA, já que composta por um Presidente (Subsecretário de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - SSRH) e outros dois diretores nomeados pela Executivo Nacional, um indicado pela Província de Buenos Aires e outro pela CABA.

³² Para um olhar crítico sobre a estrutura de gestão da água e saneamento ver o trabalho de Melina Tobias (La-estatización del servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires y sus efectos en la gobernabilidad del agua urbana. Disponível em <<http://www.ina.gov.ar/ifrh-2014/Eje1/1.13.pdf>>. Acesso em 11.08.2015).

³³ Disponível em <<http://www.apla.gov.ar/>>. Acesso em 29.07.2015. A agência possui amplo objeto de coordenação integral do planejamento de obras de expansão e melhoramento do serviço, controlando a elaboração de projetos, desenvolvimento de obras, estudos de impacto ambiental, fixação de metas de qualidade, entre outros (artigo 25 da Lei 26.221).

O diferencial na gestão da APLA é sua Comissão Assessora, integrada por um representante de cada um dos municípios compreendidos na concessão da AySA, um representante da CABA, um representante da SSRH, um representante do Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento, um representante da AySA, um representante da Província de Buenos Aires. Ressalta o marco regulatório: no que concerne a empreendimentos, construções, concessões ou implementação de ações, o representante do município terá as mesmas faculdades que um membro do diretório.

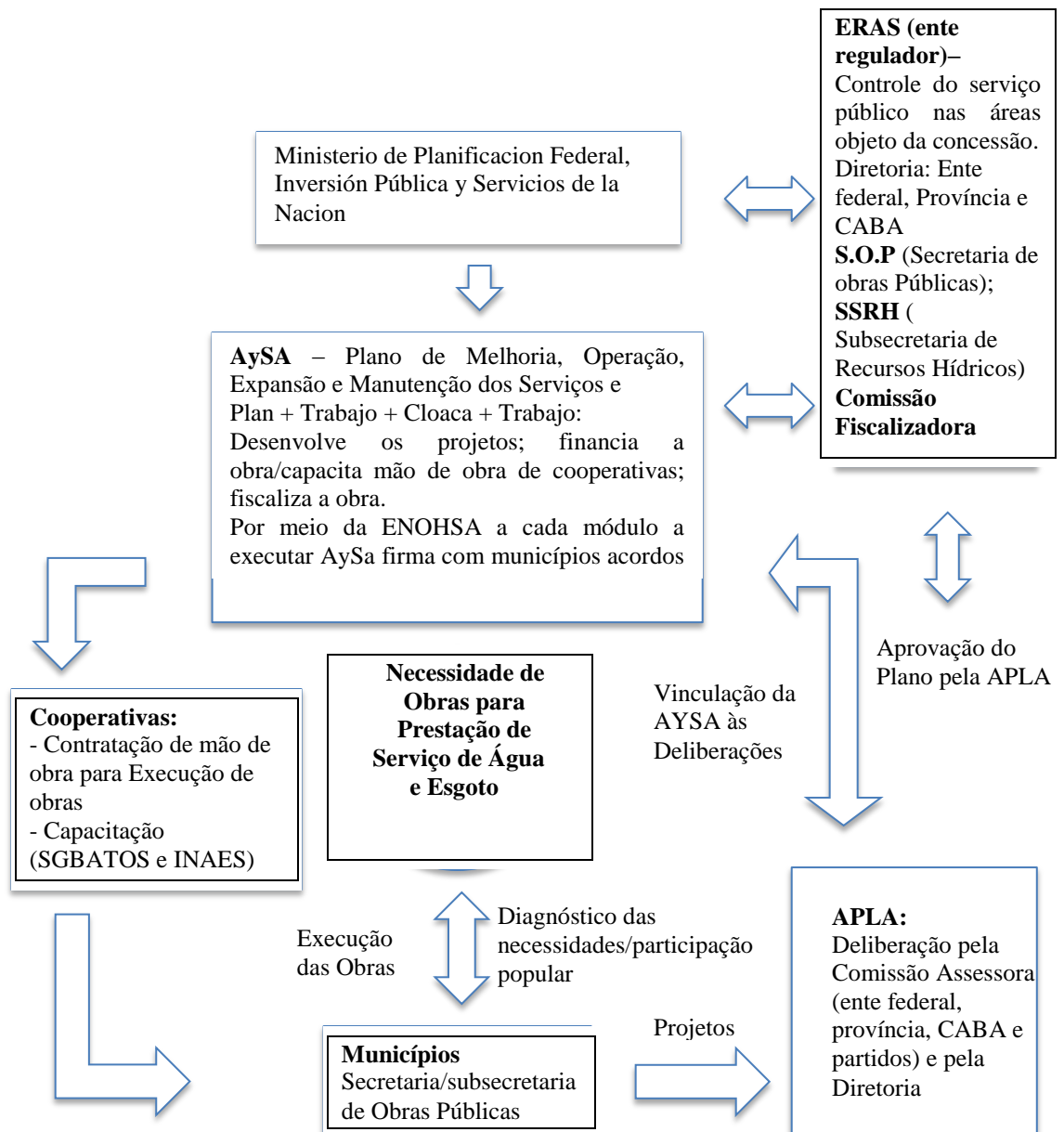
A fim de assegurar a efetiva participação dos atores envolvidos, a comissão se reúne pelo menos duas vezes por mês para analisar temas vinculados a projetos de obras de expansão. Destaque-se que as decisões da comissão assessora serão de cumprimento obrigatório pela AySA, permitindo efetiva participação dos entes locais não apenas no processo de formulação das políticas públicas, mas sobretudo no processo decisório, o que é extremamente produtivo, pois possibilita o diagnóstico dos reais problemas, definição conjunta dos projetos prioritários, e comprometimento dos atores envolvidos com a implementação da política.

O marco regulatório impõe a elaboração de um Plan de Mejoras, Operacion, Expansion y Mantenimiento de Los Servicios (PMOEM), para manutenção, melhora do serviço e rendimento do serviço objeto da concessão (deve abordar os recursos de água, tratamento de água, condução e transporte de água potável, distribuição de água potável, esgotos - coletoras, unidades de esgoto, tratamento de afluentes de esgoto, resíduos industriais e patogênicos). O Plano elaborado pela concessionária conta com a intervenção da APLA, que tem a seu encargo a fixação de um plano de obras de expansão para cobrir as necessidades da demanda de água potável e saneamento. Portanto, as decisões da APLA, decorrentes das deliberações colegiadas da Comissão de Assessoramento, integram o plano estratégico.

Os municípios auxiliam na execução das obras, desempenhando função importante na implementação das ações e projetos, com a utilização de mão de obra de cooperativas. A contratação por meio de cooperativas faz parte do Plan Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo (Plan A+T y C+T). A mão de obra é contratada e capacitada por

Aysa por meio de um instituto de capacitação.³⁴ Com isso, houve a conjugação da necessidade de aumentar a demanda de emprego, com a necessidade da prestação do serviço.

Fluxograma 1 - Ciclo da rede de governança para aprovação e execução de obras públicas para prestação de serviço de água e esgoto na RMBA



Fonte: Elaboração própria a partir da legislação e informações obtidas nas visitas técnicas

³⁴ Instituto de Capacitación Y Formación del Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias.

Nas entrevistas em Quilmes e Estevan Echeverria, foi apresentado esse modelo de participação como positivo, pois os municípios apresentam seus projetos de acordo com a necessidade local, cuja decisão de priorização é decidida nas reuniões mediante votação pela Comissão Assessora e pelo Diretório vinculado à concessionária. O modelo foi apresentado, ainda, pelos entrevistados, com um aspecto importante de que cabe aos municípios assegurar a participação popular, inclusive, em Quilmes, com audiências públicas. Outra questão de destaque é que a vontade do município em participar é fundamental, já que é o responsável em levar as necessidades locais à Comissão.

Os resultados positivos, a partir da gestão implementada em 2006, quando inaugurou o novo marco regulatório, revelam que o modelo de formulação em conjunto pelos entes federais, com poder de influência e decisão dos municípios na definição de políticas públicas prioritárias, apresenta-se como interessante para se repensar o modelo adotado na RMSF. A governança adotada tem propiciado a expansão do serviço nos partidos da RMBA, promovendo uma divisão mais equitativa dos recursos.

Em 2001, segundo dados do INDEC, 99,9% das residências eram acobertadas por serviço de água na Cidade de Buenos Aires, enquanto que os 24 partidos da RMBA apenas 64,5%. Em 2010, CABA praticamente manteve o percentual, com leve queda, registrando 99,6%, enquanto os demais 24 partidos pularam para 69,9%. Assim, o aumento na CABA foi de 3,4% e na RMBA de 23,8%. O mesmo ocorre com o serviço de esgoto, CABA (2001: 96,6% de residências com o serviço, e em 2010, 97,9%) apresentou variação de 2001 para 2010 de 5,2%; enquanto que os 24 partidos (2001: 33,1% possuía o serviço; em 2010 37,3%), com aumento de 28,5%.

Tabela 9 - Expansão do serviço de água e esgoto nos municípios objetos de visita técnica

Municípios	Expansão do serviço de água					Expansão do serviço de esgoto				
	1991	2001	2006 AySA	2010	2014 AySA	1991	2001	2006 AySA	2010	2014 AySA
CABA	97%	98%	100%	100%	100%	96%	97%	100%	98%	100%
Esteban Echeverría	8%	29%	33%	51%	43%	5%	11%	8%	18%	23%
Quilmes	77%	87%	86%	89%	89%	38%	49%	49%	54%	67%
Morón	26%	72%	76%	79%	82%	21%	47%	25%	52%	42%
Total concessão	69%	76%	75%	84%	83%	52%	55%	56%	58%	63%

Fontes: Dados dos anos de 1991, 2001 e 2010 extraídos do trabalho de Tobias (2014), elaborado com base no censo do INDEC dos respectivos anos. Dados do Censo de 2010/ INDEC – indicam o percentual de lugares (e não população) com água e esgoto, o que resulta em percentual maior (Água: CABAS 99%, Quilmes 98,7%, Esteban Echeverria 51,5% e Morón 81,3%; Esgoto: CABAS 99%, Quilmes 60%, Morón 56%, Esteban Echeverria 20%). Dados do ano de 2006 e 2014 extraídos do Informe Anual 2014 da AySA, p. 877. Os dados de 2006 e 2014 consideram um coeficiente de variação da população dos anos entre o censo e o resultado do serviço.³⁵

No Informe 2014 da AySA, consta que ainda existe um volume grande de perda de água potável, cerca de 38% em 2014, mesmo índice de 2006, salientando que chegou a atingir um pico de 40% em 2009. A empresa apresentou um plano de melhoria e manutenção da rede de água potável para financiamento no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para gestão da pressão, controle das fugas invisíveis e reparação das fugas visíveis.³⁶

³⁵ Interessante registrar que na conjugação das duas fontes de dados, os números da empresa AySA são menos promissores. Entendemos relevante deixar essa constatação, que foi também observada na visita à Esteban Echeverría, na qual recebemos informativo municipal com a informação de que o serviço de esgoto alcançou índice superior a 60%.

³⁶ http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=725

Assim, é possível afirmar que esse modelo de governança pública tem atendido o grau de necessidade das cidades mais historicamente prejudicadas na expansão dos serviços de saneamento básico, que privilegiou a expansão do serviço da Cidade de Buenos Aires, em detrimento das demais cidades da RMBA. Chamamos a atenção para os dados de Estevan Echeverria, cujo aumento nos serviços de água e esgoto foram significativos em relação aos demais, o que revela que o sistema de gestão tem propiciado o atendimento dos municípios com menor renda.³⁷

2.4.5.2 Gestão das bacias: governança exitosa pela ACUMAR

Como vimos, a gestão das bacias da Província de Buenos Aires, inclusive na região metropolitana de Buenos Aires, ocorre por meio de comitês, criados pela autoridade da água. No entanto, quando a bacia envolve entes intergovernamentais, os arranjos institucionais englobam o ente nacional, provincial ou a cidade de Buenos Aires, como é o caso de ACUMAR.

Dos comitês existentes na Região Metropolitana de Buenos Aires destaquem-se³⁸ os selecionados para estudo de caso, o de ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo), composto, entre outros, pelos municípios de Esteban Echeverria e Moron, além da Cidade Autônoma de Buenos Aires, todos objeto de visita técnica; o Comitê da Cuenca Hídrica del Río Reconquista, composto pelo partido de

³⁷ Depois de apontar a melhora do serviço nos municípios de Esteban Echeverría, La Matanza y Lomas de Zamora, que apresentavam baixos índices em 2006, Tobias (2014) salienta que “*A pesar de la mejora generalizada en el nivel de cobertura, es posible advertir que aún existen partidos que presentan coberturas en ambos servicios (agua y cloacas) inferiores al 50% lo que implica un elevado nivel de riesgo sanitario y vulnerabilidad social para sus habitantes. Este es el caso de los partidos de Ezeiza, Ituzaingó, Hurlingham y Alte. Brown*”. A autora conclui sua investigação, apontando dificuldades de universalidade do serviço na RMBA. Pensamos diferente, CABA continua a expressar altos índices, mas que já estavam consolidados em 2006. Os números mostram avanços em cidades antes não contempladas no plano de expansão.

³⁸ Identificamos no Plan Estratégico de Agua y Saneamiento de La Provincia de Buenos Aires, p. 32 a 39, a presença dos seguintes comitês de bacias, cuja composição envolve partidos do Aglomerado Gran Buenos Aires: Comité de la Cuenca Hídrica Río de la Plata Superior (Berazategui, Quilmes, Avellaneda, Florencio Varela, Almirante Brown, Presidente Perón, San Vicente, Lanús y Lomas de Zamora); Comité Regional B. de La Cuenca Hídrica del RíoLujan (partidos de Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Gral. Rodrigues, Tigre, Pilar y Escobar); Comité de la Cuenca Hídrica del Río Reconquista (Tigre, San Isidro, San Fernando, General San Martín, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Moron, Moreno, Merlo, Vicente López, General Rodriguez, Lujan, Marcos Paz e os partidos que não fazem parte da AGBA: Marcos Paz e Gral. Las Heras). Também há o comitê de ACUMAR - Autoridade de Cuenca Matanza Riachuelo, que verificamos ser composto pelos partidos de Almirante Brow, Avellaneda, Cañuleas, EstebanEcherria, Ezeiza, General Las Heras, Merlo, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón e Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Portando, o Plano Estratégico da Província de Buenos Aires contém equivocadamente a cidade de Quilmes, e não inclui a cidade de Morón, conforme legislação de criação da ACUMAR.

Moron, também objeto de visita; o comitê da Cuenca Hídrica Vertiente Río de la Plata Superior, o qual integra o município de Quilmes. Além desses comitês, também integra a RMBA o Comitê Regional da Cuenca Hídrica del Río Lujan.

Os municípios podem integrar mais de um comitê, como o caso de Morón, que além de pertencer à ACUMAR, também integra o comitê da Cuenca Hídrica del Río Reconquista. Portanto, o critério para que os partidos componham o comitê é a abrangência territorial da bacia (Código de Águas disciplina a área geográfica de abrangência – artigo 122).

Na visita técnica realizada na cidade de Morón, constatou-se que o Comitê da Cuenca Hídrica del Río Reconquista, de gestão provincial, apresenta baixo nível de articulação com os municípios. Na visita em Quilmes ficou evidenciado que o comitê da Cuenca Hídrica Vertiente Río de la Plata Superior enfrenta problemas de financiamento, embora a cidade tenha sido eleita para elaborar projeto para saneamento da bacia, sendo externado que o modelo verticalizado, com a presença do governo federal, possibilita a execução das necessárias e grandes obras. Portanto, embora existente a estrutura de gestão de bacias, o nível de participação dos entes subprovinciais é pequeno ou inexistente, ou não possuem potencial econômico para atender a demanda de necessidade do serviço.

De outro laudo, a gestão da bacia Matanza Riachuelo, pela ACUMAR, foi apresentada pelos municípios de Esteban Echeverria, Quilmes e Morón como gestão eficiente e responsável pela melhora significativa da qualidade de vida dos cidadãos. A gravidade dos níveis de contaminação e impacto ambiental da bacia Matanza Riachuelo, que comprometiam fortemente a qualidade de vida de cidadãos da região, exigiu arranjos institucionais entre entes governamentais e não-governamentais, o que ocorreu a partir da jurisdicionalização da política pública. Bem por isso que passamos a destacar a gestão da bacia Matanza Riachuelo como modelo de gestão interessante a ser pensada para a região metropolitana de São Paulo.

ACUMAR. Caso Mendonza

A formação da ACUMAR comporta uma digressão histórica. Em 2004, um grupo de 17 pessoas, por si e por seus representantes, ajuizaram uma demanda em face

do Estado Nacional, Província de Buenos Aires, Cidade Autônoma de Buenos Aires e 44 empresas em razão da condição de vítimas de dano decorrente da contaminação ambiental causada pela bacia hídrica Matanza-Riachuelo. Em 2006, a Corte Suprema de Justiça se declara competente para apreciar o caso, com exclusão dos pedidos de natureza individual de responsabilidade civil. A Corte, em 2008, profere sentença responsabilizando os três entes em ações que visavam promover melhor qualidade de vida dos habitantes, a recomposição do meio ambiente e a prevenção de danos futuros. Ademais, no julgado a Corte Suprema definiu um programa de intervenção a ser executado pela ACUMAR, delegando à Justiça Federal de Primeira Instância de Quilmes a execução do julgado.

Mapa 6 - Bacia Matanza Riachuelo e cidades abrangidas



Fonte: Secretaria de Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável³⁹

Portanto, a ACUMAR, que abrange a Bacia Matanza-Riachuelo, foi constituída no contexto do caso Mendoza Beatriz, que expôs o imobilismo estatal frente a um rio gravemente contaminado. Constituída a partir da Lei Nacional n. 26.168, de 16.11.2006, obteve a adesão da Cidade de Buenos Aires (Lei 2.217, de 07/12/2006), e da Província de Buenos Aires (Lei n. 13.642, de 21.02.2007), sendo que, depois, os

³⁹ Disponível em <<http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=178>>. Acesso em 12.08.2015.

prefeitos municipais abrangidos na bacia assinaram compromisso de apoiar a sua criação.

A Autoridade da Bacia Matanza Riachuelo foi criada como ente de direito público intergovernamental vinculado à Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com amplas atribuições, como relação, controle e fomento de atividades industriais, a prestação de serviço público e qualquer atividade com incidência ambiental na bacia, inclusive para intervir administrativamente em matéria de prevenção, saneamento, recomposição e utilização racional dos recursos naturais.

A Autoridade da Bacia Matanza Riachuelo apresenta a seguinte composição: a Presidência atualmente é designada pelo Executivo Nacional e tem status de Secretário (inicialmente era o titular da Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete e Ministros); três representantes do Poder Executivo Nacional; dois representantes da província de Buenos Aires e dois representantes da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

De forma que os municípios estão fora do corpo deliberativo, compondo tão somente um Conselho Municipal integrado por um representante de cada município abrangido, com o objetivo de cooperar, assistir e assessorar a Autoridade da Água. Essa função meramente opinativa tem sido questionada pela Defensoria do Povo da União, que destaca a necessidade de incorporar os municípios nas deliberações com caráter obrigatório. Na lei há um Conselho de Participação Social, integrada por organizações com interesse na área, com funções consultivas.

A constituição da ACUMAR operou-se mediante adesão da Província e da Cidade de Buenos Aires, e não mediante tratado entre partes iguais, o que indica, no dizer de Luis Cavalli, “*un predominio del Estado Nacional por sobre las otras dos jurisdicciones, colocándolas en un papel secundario que resulta inconveniente al momento de la ejecución de las acciones*”. (CAVALLI, 2015).

A preponderância do ente federal na gestão ocorre não somente pela formação inicial unilateral, mas, sobretudo, pelo financiamento majoritário pelo ente federal, na ordem de 86,3%, enquanto a província com 6,8% e CABA respondem 6,3% (dados da ACUMAR 2014). Ademais, como exposto pelos representantes da

ACUMAR, o território de CABA significa apenas 5% dos mais de 2.200 m² da bacia, o que corresponde à lógica de aportes de CABA ser inferior a do ente federal, como foi colocado na entrevista técnica realizada em ACUMAR.⁴⁰

Os municípios visitados, Esteban Echeverria e Morón, integrantes da ACUMAR, assim como em Quilmes (embora não integrante, opinou sobre a questão), destacaram a importância da liderança do governo federal na gestão do órgão, dado que o ente local não teria condições orçamentárias e estruturais para enfrentar as grandes obras indispensáveis para recuperação da bacia e das suas margens, restabelecendo a qualidade de vida dos cidadãos ribeirinhos. A despeito, portanto, de críticas à presença destacada do ente federal, ela é vista como extremamente positiva pelos municípios, que creditam os avanços obtidos na força orçamentária desse ente.

A Corte Suprema, no caso Mendoza, determinou a participação de outros atores. A Defensoria do Povo da Nação coordena um Corpo Colegiado formado por ONGs, que acompanha a o cumprimento do julgado, além de promover a participação social e a informação pública. Também determinou o julgado que a Auditoria Geral da Nação exercesse controle específico da atribuição de fundos e da execução orçamentária do Plano de Saneamento. Mecanismos de *accountability* tem propiciado amplo controle social e institucional sobre a gestão da bacia.

Um dos objetivos traçados pelo julgado foi que fosse elaborado um Plano Integrado de Saneamento Ambiental (PISA), que compreendesse a totalidade das políticas públicas e gestão. A ACUMAR apresentou o plano, que embora fortemente impugnado por não constituir um trabalho integrado de planejamento e não contemplar na integralidade as políticas necessárias,⁴¹ constituiu a base de execução de um grande projeto. O julgado do caso Mendonza determinou medidas que vincularam a atuação da ACUMAR: produção e difusão de informação pública, controle da contaminação industrial, saneamentos de aterros, extensão de obras de água, esgoto e desagües

⁴⁰ Informe especial do Corpo Colegiado, coordenado pela Defensoria do Povo da Nação, aponta que a representação majoritária do Estado Nacional tem promovido uma insatisfação do Estado na gestão, o que tem dificultado a ACUMAR promover políticas em nível regional, estabelecer controles conjuntos e aportes financeiros, a impor um novo acordo jurisdicional. Disponível em <<http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio546101.pdf>>. Acesso em 12.08.2015.

⁴¹ Informe Especial do Corpo Colegiado. <http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio546101.pdf> Acesso em 12.08.2015

pluviais, realização de um plano sanitário de emergência, adoção de um sistema internacional de medição para acompanhar o cumprimento dos objetivos.

Como já se expôs, a Corte Suprema atribuiu competência à Justiça Federal de Primeira Instância de Quilmes para conhecer de todas as questões concernentes à execução do julgado e “em la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca”.⁴² Com isso há forte ingerência do Judiciário nas decisões, inclusive técnicas, da ACUMAR. Embora os entrevistados no comitê tenham exposto que a judicialização foi necessária, colocaram as dificuldades de cumprimento decorrentes de sentenças sucessivas, muitas vezes contrárias à análise técnica.

Cavalli (2015, p. 7) tece críticas contundentes a essa interferência, que considera como violação à separação de poderes:

Desviación profundizada por sucesivas sentencias de sus jueces delegados, a lo que se suma la acción diaria de presión intrusiva que ejerce el Poder Judicial sobre la ACUMAR, torciendo el rumbo que debe tener un Plan de saneamiento eficaz, dilapidando los fondos existentes en objetivos ajenos al saneamiento real del río y malogrando los resultados que deben esperar-se. Los jueces delegados crean objetivos, establecen acciones, fijan plazos, llegando a participar en las reuniones propias de la ACUMAR y de los organismos de los poderes ejecutivos involucrados, en la sede física de los mismos. La intrusión no es solo institucional sino física.

Porém, a percepção dos entrevistados nas cidades de Estevan e Morón é a de que a ingerência do Judiciário é imprescindível para se manter os avanços já obtidos na bacia. Também temos nossas dúvidas se o formato participativo de gestão já está consolidado, ou ainda demanda aprimoramentos, como a participação dos municípios no processo decisório das políticas públicas.

No que tange à abrangência da ACUMAR, importa salientar que a Lei n. 26.168, outorgou amplos poderes ao ente ao dispor que:

Artigo 6º – Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la

⁴²Julgado caso Mendonza de 8/07/2008, p. 28.

cuencia, debiendo establecerse su articulación y armonización com las competencias locales.

A amplitude da competência prevista em lei também é objeto de crítica pelo fato de dificultar a definição do objeto central da ACUMAR, além de tirar, em matéria ambiental, as competências da Província de Buenos Aires e da Cidade de Buenos Aires na área da bacia, o que explicaria o baixo apoio desses entes ao órgão, além de baixo exercício de poder de polícia em face da confusa concorrência de competências (CAVALLI, 2015). Na visita técnica, a questão da amplitude foi abordada, de que a ACUMAR originariamente dispunha de competência para contaminação e não de planejamento, salientando que a partir de PISA há um setor também de obras hídricas.

A concentração de competências foi importante para que os questionamentos burocráticos, para definir os responsáveis entre os entes com competência concorrente, não impedissem a melhora da qualidade da bacia, o que historicamente ocorria. Assim, a ACUMAR tem competência para elaboração e execução de plano sanitário de emergência, expansão da água de rede potável e saneamento de esgoto, desagues fluviais, urbanização de vilas e assentamentos precários, ordenamento ambiental do território das margens, gestão de resíduos sólidos, controle de qualidade ambiental, controle industrial, informação pública, educação ambiental, e estabelecer um sistema internacional de medição.

A abrangência das atribuições da ACUMAR é importante para enfrentar a causa dos problemas de contaminação do rio. Assim, por exemplo, cabe a essa autoridade da água o sistema de controle de cargas contaminantes de estabelecimentos industriais, agropecuários e de serviços, cabendo consignar que nessa seara já houve 50% de estabelecimentos reconvertidos ou fechados.

Também a ACUMAR tem atribuição ampla de urbanização de vilas e assentamentos precários, conforme convênio firmado em 2010, e força de decisão judicial, estabelecendo que ACUMAR tem função ativa na formulação de projetos, proposta de terrenos e promoção de sua expropriação, determinação de capacidade ambiental dos prédios, e inclusive, ações de urbanização de vilas e assentamentos.

Identificam-se grandes avanços na gestão da bacia Matanza Riachuelo pela ACUMAR. Hoje existe uma governança estabelecida entre o governo federal,

provincial e da cidade de Buenos Aires, que embora exija ajustes para contemplar os municípios no processo decisório e participação horizontal de todos os entes, permitiu o diálogo institucional dos atores e trabalho conjunto para definição e execução de políticas públicas comuns na bacia.

A participação das ONGs por meio da coordenação da Defensoria do Povo da Nação também é um ponto muito positivo, pois possibilita um canal importante da sociedade civil e participação popular, ainda que por meio do Judiciário, no processo de diagnóstico das reais necessidades dos complexos problemas da bacia, motivando novas ações. O Informe Especial do Corpo Colegiado, com um balanço dos sete anos do julgado, no qual pontua a necessidade de aprimoramento das ações da ACUMAR, constitui forte demonstração de que há interlocução social.

Os municípios poderiam ter maior participação no processo decisório, porém em todas as visitas técnicas foi demonstrado um grande entusiasmo com os trabalhos da ACUMAR. Em Estevan Echeverria, foi salientado que o julgado impôs aos municípios a necessidade de constituir uma secretaria ou subsecretaria do meio ambiente e obras públicas para participar da execução das ações. Com isso, os avanços e o comprometimento dos municípios são visíveis. Os municípios executam as ações, como limpeza nas margens, por meio de cooperativas (programa Argentina Trabalha). Também contribuem na execução de obras. Os municípios têm forte presença incremental, que procuram, por não participar da formulação do programa, corrigir os rumos do programa durante a sua execução, embora leve mais tempo para implementar a política.

O trabalho realizado produziu avanços na recuperação da bacia: 89% das margens com obstruções eliminadas, com 78% do caminho pavimentado; 100% de manutenção das margens dos rios em 7 municípios; capacitação de 550 cooperativas; 100% de publicações trimestrais sobre a água superficial, água subterrânea e ar; 99,5% dos estabelecimentos industriais foram inspecionados, sendo que 41% dos que possuem plano de conversão aprovados (888 empresas), 41% foram efetivamente reconvertidos, foram beneficiadas 17.771 famílias com urbanização e assentamentos precários, entre outros. Muitos são os resultados retratando substancial melhora nas condições

ambientais do rio.⁴³ Na entrevista na ACUMAR, foram descritas conquistas na gestão da bacia, e colocado que 200 anos de contaminação do rio não se superam em 7 anos de existência do órgão.

O que se verifica na gestão da ACUMAR é o cidadão no centro da política, inicialmente, na busca de sua qualidade de vida, superando as questões ambientais, mediante processos de transferências de moradores ribeirinhos, saneamento, limpeza das margens e da bacia, utilização de mão de obra cooperada para fomento do emprego; desenvolvimento de atividades culturais, entre outras. Na entrevista com ACUMAR foi dito: “o desafio atual é que o cidadão descubra o rio”. Essa perspectiva de gestão a partir do usuário, cuja mola propulsora foi o Judiciário, incorporou-se no desenho das políticas, com envolvimento de atores que possuem comunicação direta com a população, ONGs e municípios.

Assim, podemos vislumbrar dificuldades na gestão da ACUMAR. Há necessidade de aprimorar mecanismos de participação dos municípios nas decisões do Comitê para que tenham força vinculante; pensamos também que é necessário delimitar o campo de abrangência da ACUMAR para restringi-la à sua atribuição legal; por fim, não se desconhece que a força do julgado foi ponto central para que os entes envolvidos vencessem juntos o imobilismo, entretanto, a ingerência excessiva em questões técnicas e de gestão extrapolam a função jurisdicional, ceifando o executivo da sua função administrativa, de forma que é preciso restringir a atuação jurisdicional à execução do julgado.

No entanto, tais fatos não afastam o modelo de gestão por bacias, também não retira o esplêndido trabalho que foi e está sendo realizado na bacia Matanza-Riachuelo; se há informações para questionar a gestão deve-se aos canais de comunicação e interlocução existentes, complexidade dos mecanismos de toda gestão democrática.⁴⁴

2.5 O problema da água e as respostas de gestão

⁴³ Ver relatório de gestão da ACUMAR disponível em <www.acumar.gov.ar>.

⁴⁴ Na Argentina, a gestão pelo Comitê Interjurisdicional Cuenca del Río Colorado (COIRCO) é apresentada como exitosa na resolução de problemas entre as Províncias da bacia, nas questões ambientais, hidroenergia, controle das inundações, entre outros.

2.5.1 Quilmes

O município de Quilmes, cravado na região costeira, banhada pelo rio da Plata e próximo da Cidade de Buenos Aires, pois está há apenas 17 km da capital, sétima maior cidade da Argentina, com quase 600 mil habitantes, possui Índice de Desenvolvimento Humano de 0,847. A economia é basicamente industrial. Possui uma das estações de captação e tratamento de água do Rio da Plata.

Na visita técnica a Quilmes foi possível identificar modelo de gestão bem estruturada que permite a sua plena participação na Comissão Assessora da APLA e no Comitê da Cuenca Hídrica Vertiente Río de la Plata Superior. Dotada de Secretarias especializadas, como a Secretaria de Relaciones Institucionais, Regionais e Internacionais, o município possui interlocução com outras experiências nacionais e internacionais, inclusive com participação importante no Mercocidades, órgão no qual exerceu a Secretaria Executiva (2012/2013), assim como no Mercosul; e Secretaria de Obras Públicas, em especial a Subsecretaria de Água, Esgoto e Saneamento Hídrico, dotada de especialistas capazes de realizar o diagnóstico dos problemas locais, planejar obras necessárias para a expansão do serviço e implementação das obras.

Embora postule mais autonomia financeira e administrativa, os entrevistados acreditam que o setor de saneamento exige maior infraestrutura na região metropolitana, o que demanda obras de grande porte, para as quais a presença do ente federal é fundamental. Assim, quando questionado sobre qual sistema traz maior resultado, o do comitê Cuenca Hídrica Vertiente Río de la Plata Superior ou da ACUMAR, afirmaram que pela magnitude das obras necessárias na bacia a força orçamentária do governo federal é fundamental. Apesar disso, Quilmes projeta-se na liderança do Comitê, sendo eleito para estudo de obra de infraestrutura de toda a bacia, incluindo quatro municípios. Assim, o envolvimento com os projetos e comprometimento com sua execução são evidentes. Essa participação efetiva dos municípios é modelo a ser seguido.

Quilmes participa ativamente em todo o ciclo de políticas públicas de gestão dos recursos hídricos. Na visita técnica, verificou-se que a partir do diagnóstico social, com o cidadão na centralidade do planejamento, são elaborados projetos para a expansão do serviço de água e esgoto, a fim de que seja inserido no Plano Estratégico

da APLA, após deliberação do conselho, o que é registrado em atas. Depois de decidido no conselho, vincula a atuação da Aysa. Nesse ciclo da política pública é fundamental o município ter interesse em propor e executar novas obras, ter, portanto, assegurada a participação, porém possui responsabilidade social pelo processo decisório. Daí porque o município de Quilmes possui equipe técnica especializada, secretarias que se reportam diretamente ao prefeito, e fortes relações internacionais a fim de compartilhar suas experiências e importar inovações.⁴⁵ O entusiasmo da equipe com os projetos denota que o modelo de gestão permite o envolvimento dos atores e comprometimento com a estratégia traçada pelo corpo colegiado.

2.5.2 Esteban Echeverría

O município de Esteban Echeverría está no segundo cordão da RMBA, embora no ranking de população ocupe a 30^o posição, é um dos municípios que mais cresceu da RMBA, com o 4^o lugar em densidade demográfica, com mais de 300 mil habitantes. Possui Índice de Desenvolvimento Humano de 0,826. A economia é predominantemente industrial com certa presença do setor primário.

Como vimos, dos três municípios visitados, foi o que apresentava maior desafio para cobertura de água, saltando de 8% em 1991 para 51% em 2010; e de esgoto de 5% para 23%, com expectativa de chegar até o final de 2015 a 68%. Por isso, a análise da gestão nessa municipalidade foi interessante, para verificação da existência de mecanismo de participação plena dos municípios com menor renda no processo decisório das políticas públicas.

Em relação à gestão da bacia, o entrevistado afirmou que a ACUMAR tem um diálogo informal com os municípios. Foi apresentada uma dificuldade na governança, pois como os municípios executam os projetos, embora tenham tido pouca interferência no desenho das políticas públicas, acabam por ter que propor correção de rumo no curso da execução da política, o que provoca atrasos. Porém, o parecer é o de que o balanço é muito bom, e “sem a ACUMAR a situação seria muito pior”. Foram descritas diversas conquistas na bacia, inclusive para que surgisse a oportunidade de se criar uma reserva ambiental no município.

⁴⁵ Foi relatado na visita técnica que Quilmes participa do Observatório Internacional, como Canoas; Mercocidade; membros de rede FAO; participação em rede de participação popular, entre outras.

Houve destaque para a participação do município na definição das políticas da AySA, salientando que os municípios precisam manifestar interesse de executar obras. Como a província não tem condições de fazer o aporte necessário para as grandes obras, acaba ocorrendo uma relação direta com o governo federal.

2.5.3 Morón

Morón encontra-se no primeiro cordão do conurbano bonaerense, com quase 320 mil habitantes, com aumento populacional de apenas 3,8% no período de 2001/2010, apresenta Índice de Desenvolvimento Humano na ordem de 0,886. A economia é eminentemente industrial.

A visita técnica contribuiu na percepção do funcionamento dos comitês das bacias, sob gestão da Província, já que Morón integra o comitê da Cuenca Hídrica del Río Reconquista (COMIREC), e também da ACUMAR.

O COMIREC foi criado em 2008, com previsão de conselhos executivos municipais e participação popular. Também há um programa de gestão. Porém no site do comitê constam apenas duas atas, uma de 01/2002, que cuida da estrutura do comitê, e uma segunda de 06/2008, que embora estabeleça algumas ações, não é possível conhecer sua execução por falta de informação.⁴⁶ Essa impressão foi confirmada na visita técnica, as reuniões não ocorrem, sendo que a única que se realizou foi para apresentação de projetos pelos municípios com ações específicas para receber recursos e execução de obras pelos municípios. No entanto, não houve continuidade da política. Morón apresentou projetos, mas até agora não foram aprovados, sendo que os municípios desconhecem o que está sendo realizado.

A ACUMAR, entretanto, foi apresentada como mais operativa, e tem executado obras importantes no município como uma grande reserva de recursos naturais. A possibilidade de financiamento pela ACUMAR para saneamento do rio também foi apresentado como ponto importante, pois para os municípios executarem obras, falta-lhes fôlego orçamentário, já que as receitas são ínfimas, além do fato de ter uma atuação que abrange não apenas a bacia, mas saúde, indústrias, entre outras. As

⁴⁶ Disponível em <<http://www.comirec.gba.gov.ar/programas/gestionurbano.php>>. Acesso em 16.08.2015.

reuniões intergovernamentais são importantes, inclusive com participação dos municípios. Portanto, o modelo da ACUMAR foi destacado como exemplar.

2.6 Problemas e dilemas de gestão

Apesar dos modelos de gestão dos recursos hídricos serem identificados como boas prática, é preciso consignar que há atores, como Pérez e Scioli, que identificam a ausência de mecanismos metropolitanos de tomada de decisão na RMBA, fazendo com que no território metropolitano sejam ainda mais marcantes as desigualdades sociais, na medida em que a Cidade de Buenos Aires é privilegiada financeiramente em relação aos demais municípios. O autor destaca ainda que a falta de mecanismos metropolitanos para a gestão, sobretudo de serviços de infraestrutura (como eletricidade, água e saneamento, gás por rede) coincide com um processo de centralização, federal e provincial. (PÉREZ, 2004; SCIOLI, 2002).

Embora o objeto do presente trabalho contemple apenas os serviços hídricos, é interessante anotar essa visão, expressa em recente projeto de Lei Nacional, de autoria da Deputada Natalia Gambavo e do Deputado Gustavo Ferrari, que propõe a criação de uma Agência Metropolitana de Gestão, com status de direito público intergovernamental, com organização e competências fixadas pela lei e convênios a serem celebrados. A Agência tem, com o projeto, a finalidade de implementação, execução, coordenação, promoção, controle e seguimento de políticas públicas na área metropolitana em matéria, no mínimo, de trânsito, transporte e acessibilidade; segurança metropolitana; assuntos educativos; saúde e higiene e saúde laboral; sustentabilidade ambiental; desenvolvimento e financiamento.⁴⁷ Não há consenso sobre a questão, há defensores de criação de uma agência metropolitana com competências amplas, mas também os que acreditam que os arranjos institucionais setorizados, desde que aperfeiçoados, permitem uma maior eficiência na gestão.

⁴⁷ Proyecto de Ley Nacional apresentado 25/04/2011, expediente no. 1989-D-2011. Disponível em <<http://www.congreso.gob.ar/>>. Acesso em 05.6.2015

CAPÍTULO 3 – PLANO DE MELHORIA PARA A RMSP A PARTIR DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA IDENTIFICADAS NA RMBA

Procurou-se estabelecer os principais pontos da estrutura das regiões metropolitanas estudadas, São Paulo e Buenos Aires, inicialmente, para apresentar a formação histórica desses conurbos e aspectos socioeconômicos, e contextualizá-los no regime federativo de cada país, para, num segundo momento, identificar a existência de governança metropolitana para gestão de políticas públicas comuns, com um olhar de busca de boas práticas de gestão dos recursos hídricos da região metropolitana de Buenos Aires. Procurar-se-á, neste capítulo, promover uma simbiose das informações de cada região metropolitana, encerrando com uma proposta analítica da compatibilidade de modelo de governança da Grande Buenos Aires com a Região Metropolitana de São Paulo, com a abordagem de três eixos consistentes em governança, gestão e saneamento (fornecimento de água/esgoto e bacias).

3.1 Aspectos comuns que permitem uma análise comparada

Pontos comuns entre os dois países permitem promover uma troca de experiências bem sucedidas. Ambas as regiões metropolitanas constituem importante polo econômico, com grande aglomerado urbano, com externalidades negativas a exigir gestão conjunta capazes de implementar políticas públicas comuns eficientes. Também são comuns os problemas macroeconômicos da década de 1980, que ainda persistem com altos e baixos, impondo forte redução nos investimentos para expansão dos serviços públicos, realçando o processo de empobrecimento das regiões periféricas, com problemas habitacionais, de transporte, energia elétrica, mas, sobretudo, de saneamento.

No entanto, essa leitura se fará considerando que a importação de modelos bem sucedidos necessitam de adaptação para a nossa realidade. Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 471) apontam que:

Sem dúvida, as experiências diferentes ao redor do mundo são uma fonte importante de inspiração, mas, pela tendência das discussões no Brasil, dificilmente serão modelos a serem copiados sem adaptação. Se há uma lição importante das experiências em outras partes do mundo é que se deve evitar a construção de um modelo único a ser utilizado por todos, indiscriminadamente.

Embora a RMSP guarde semelhança em muitos aspectos com a RMBA, também há diferenças significativas que impõem adaptação à nossa realidade. Brasil e Argentina adotam o sistema federativo, como vimos, com a peculiar diferença de que aqui o município é um ente federativo, enquanto na Província de Buenos Aires a autonomia é limitada. A principal cidade da RMBA, Cidade de Buenos Aires, ostenta status muito similar à província, constituindo ente federativo, enquanto a principal cidade da RMSP, São Paulo, possui o mesmo status constitucional dos demais municípios.

Interessante anotar que os dois países passaram a experimentar o regime democrático, sendo que, no Brasil, a partir da nova ordem constitucional estabelecida em 1988 ocorre forte descentralização com distribuição de autonomia aos municípios com clara definição de competências administrativas e tributárias. Na Argentina, apesar da reforma constitucional de 1994 prever a autonomia municipal, ainda permanece forte centralização, quebrada paulatinamente, dado que a mudança depende de cada província da federação. Nas entrevistas técnicas, a questão da cultura centralizadora foi apontada pelos entrevistados por diversas vezes.

Esse diferencial, contudo, não impede uma análise comparativa, dado que o funcionamento da federação vai além dos aspectos de descentralização e centralização, para análise da coordenação das ações dos níveis de governo autônomo, sendo relevante que “haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas” (ABRUCIO e SOARES, 2001) e “não hierarquias centralizadoras” (ABRUCIO, 2005), sem descurar que, embora a estrutura federal exija relação horizontal entre os entes, com possibilidade de checks and balances, o “desenvolvimento recente dos Estados modernos levou ao crescimento do papel dos Governos Centrais, especialmente no que se refere à expansão das políticas sociais” (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Outra diferença significativa é que a RMSP possui estrutura de governança estabelecida em lei, embora com pouca efetividade. No entanto, a RMBA não possui uma governança metropolitana com função de estabelecer políticas públicas comuns e prioritárias para a região, a governança metropolitana se estabelece de forma setORIZADA.

Embora a nova ordem constitucional no Brasil tenha redefinido as regiões metropolitanas, na prática, os municípios amparados pela sua autonomia não se interessam em promover arranjos institucionais para serviços comuns, e os Estados acabam por investir pontualmente nos municípios.

Na Argentina, as Províncias não exercem sua competência de promover conjuntamente políticas comuns nas regiões metropolitanas, sobretudo na de Buenos Aires, onde a presença forte da capital federal, inclusive com incompatibilidade política entre intendentes e governo provincial, impede o estabelecimento de um governo metropolitano. No entanto, destacamos que a governança estabelecida com a presença do ente federal tem possibilitado arranjos institucionais importantes. Essa impressão constatada nas gestões de bacia e de recursos hídricos da RMBA, vem ao encontro das conclusões de Wilson, Spink e Ward, de que na Argentina, as iniciativas organizacionais “são mais prováveis de ocorrer quando o governo federal se envolve – como ocorre quando o governo municipal se envolve com territórios provinciais diferentes (os casos das áreas metropolitanas de Buenos Aires e Rosário)” (2011, p. 29).

Assim, apesar das diferenças, mas frente a importantes pontos de conexão, far-se-á, a seguir, uma análise da governança dos recursos hídricos implementada na RMBA, destacando os aspectos positivos das duas formas de gestão, de bacia e de fornecimento de água/esgoto, assim como apontando possibilidades de importação para a RMSP.

3.2 Governança e gestão dos serviços públicos de fornecimento de água e esgoto da RMBA. O que podemos aprender?

Na gestão dos recursos hídricos na RMBA, desenhado no capítulo 3, identificamos governança democrática, que engloba diversos atores na formulação, no processo decisório e implementação de políticas públicas, que tem atendido às necessidades da população, sobretudo as dos municípios de renda mais baixa, propiciando efetividade na expansão do serviço de água e esgoto. Apresentamos uma tabela comparativa da forma de governança e gestão para, em seguida, apontarmos pontos importantes da gestão da RMBA, propondo, ao final, um plano de melhoria para RMSP.

Tabela 10 - Demonstrativo da governança, saneamento e planejamento dos recursos hídricos das regiões metropolitanas de São Paulo e Buenos Aires

	<u>RMSP</u>	<u>RMBA</u>
Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Número de Municípios: 39 <input type="checkbox"/> Habitantes: 20,9 milhões <input type="checkbox"/> Território: 7.946,82Km² <input type="checkbox"/> Competência para legislar: União <input type="checkbox"/> Competência para execução dos serviços: concorrente dos três entes federados <input type="checkbox"/> Prestadora do Serviço: Sabesp - sociedade de economia mista controlada pelo Estado <input type="checkbox"/> Cobertura: água – 98,27% e esgoto – 87,98% <input type="checkbox"/> Cobrança: tarifa paga pelo usuário 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Número de Municípios: 24 + CABA <input type="checkbox"/> Habitantes: 12,8 milhões <input type="checkbox"/> Território: 3.880 Km² <input type="checkbox"/> Competência para legislar: recursos naturais é concorrente entre União, Estados e CABA; recursos hídricos é das províncias e CABA <input type="checkbox"/> Competência para execução dos serviços: concorrente dos três entes e municípios <input type="checkbox"/> Prestadora do Serviço: AySA (19 partidos + CABA) – sociedade anônima estatal (90% capital do ente federal e 10% empregados OSN) e demais ABSA – Sociedade anônima estatal (90% capital da província, 10% empregados sindicato de Obras Sanitárias). <input type="checkbox"/> Cobertura de água - 86,3% e esgoto – 66,9% <input type="checkbox"/> Cobrança: tarifa paga pelo usuário com forte subsídio do ente federal

Governança	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Órgão – Conselho de Desenvolvimento <input type="checkbox"/> Composição – Municípios integrantes e Estado <input type="checkbox"/> Atribuições: planejamento, decisão e execução <input type="checkbox"/> Financiamento: fundo próprio <input type="checkbox"/> Efetividade: baixa 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Órgão – Planejamento APLA na gestão dos recursos hídricos <input type="checkbox"/> Composição – ente federal, estadual, CABA e municípios. <input type="checkbox"/> Atribuições: planejamento e decisão. A execução fica a cargo da empresa e municípios. <input type="checkbox"/> Financiamento: fundo do governo federal, financiamentos internacionais <input type="checkbox"/> Efetividade: aumento na cobertura do serviço
Planejamento das ações contra crise hídrica	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A cargo da empresa prestadora do serviço <input type="checkbox"/> Demandas municipais não vinculativas <input type="checkbox"/> Falta de horizontalidade no processo decisório <input type="checkbox"/> Foco no aumento da captação de água em detrimento da expansão dos investimentos na recuperação dos mananciais e cursos d'água poluídos 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A cargo da Comissão de Assessoramento da APLA <input type="checkbox"/> Ativa participação dos municípios com projetos com demandas vinculativas <input type="checkbox"/> Horizontalidade no processo decisório <input type="checkbox"/> Foco na expansão do fornecimento de água e esgoto e recuperação dos mananciais.

Fonte: Elaboração própria

3.2.1 A janela de oportunidade – O saneamento na agenda do governo

Os problemas na gestão dos recursos hídricos na RMBA já eram apontados desde a década de 1980, contribuíram para a privatização do serviço, que não conseguiu superá-los. Assim, a partir do início do século, os baixos níveis de cobertura de água e esgoto, a contaminação da água, altas tarifas, portanto, uma crise de saneamento, reavivou na agenda governamental a gestão dos recursos hídricos.

Kingdon, ao cuidar das conexões que fazem a janela de oportunidade, aponta que:

As dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada uma, vida própria (...) em algum momento essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como mudança de governo, gera mudanças de direção. (2006, p. 225).

A crise na RMBA foi a janela de oportunidade, no dizer de Kingdon (2006), associada à mudança política em 2003, para se buscar alternativas à gravidade do saneamento, que expunha a população a padrões abaixo de uma vida digna. Depois de tentativas para que a empresa Águas Argentinas cumprisse o contrato, a decisão política foi o rompimento da concessão, criando a empresa estatal AySA, cuja governança contempla formas de participação de todos os atores envolvidos com a política pública para melhora do serviço de água e esgoto. A busca por uma alternativa que remodelasse o sistema ineficiente, colocando a política pública efetivamente na agenda do governo, é ponto positivo a ser considerado na RMBA.

É preciso enfrentar a crise hídrica da RMSP de frente. Colocá-la na agenda governamental para superar problemas em questões estruturantes, a fim de que as falhas de governança sejam identificadas, e sejam tomadas as decisões políticas difíceis, mas necessárias. O atual modelo de decisão política unilateral pelo Estado mostrou-se ineficiente, redundando em adoção de caminhos que levaram ao colapso do sistema. A identificação de responsabilidades faz parte desse processo, a fim de que sejam superados modelos que não atendem o interesse público.

Nesse processo, a análise da estrutura da principal empresa prestadora do serviço da RMSP, SABESP, é fundamental. A compatibilidade do fornecimento de

serviço público essencial com a natureza jurídica de sociedade de economia mista com capital aberto na bolsa de valores, ainda que o ente estatal seja o maior acionista, precisa ser bem avaliada. A busca pelo lucro em áreas com demandas sociais que reclamam subsídio estatal pode levar ao subinvestimento.

3.2.2 A governança democrática

Identificamos a existência de uma estrutura de governança democrática, não um modelo de nível de governo metropolitano, mas de estrutura que permite a formulação e implementação de políticas públicas comuns, com ampla participação de todos os entes no processo decisório. Essa opção tem sido apontada como alternativa ao estabelecimento de uma organização centralizada, conforme o estudo de Wilson, Spink e Ward, ao concluir que

Começamos a refletir que a governança metropolitana pode (e deveria) ser mais bem construída de baixo para cima ou do meio para fora, e não deriva de uma arquitetura guarda-chuva que foi inserida sobre a realidade política e socioeconômica existente de cima para baixo. (2011,p. 40).

Desenhamos o ciclo para aprovação e execução de obras públicas, nele está a necessidade de obras de expansão do serviço de água e esgoto no centro do processo. Constatamos que esse diagnóstico do problema parte da expectativa do usuário, das suas necessidades, numa inversão pouco vista na administração pública. Nas cidades visitadas foi possível identificar essa proximidade estado/cidadão. O agente público municipal dá concretude a essas expectativas e necessidades em projetos viáveis para a cidade.

A partir desse levantamento de problemas, os interesses municipais são levados para o centro de tomada de decisão que ocorre na APLA. A instituição desse órgão de planejamento é o diferencial de todo o ciclo da política pública. É nele que se estabelece a fase de decisão, que se segue ao levantamento de problemas e formulação de políticas. Essas decisões são deliberadas em um corpo colegiado, composto pelo ente federal, provincial, da Cidade de Buenos Aires, e os municípios abrangidos pela empresa fornecedora de água.

O fato de as decisões coletivas da Comissão Assessora da APLA vincularem a atuação da empresa AySa assegura efetiva participação democrática de

todos os entes, deliberando a destinação dos recursos de forma equitativa e segundo a necessidade do serviço. Em Quilmes, foi narrada uma situação em que Buenos Aires solicitava a alteração do plano de ações para contemplar um projeto que fugia da prioridade de expansão de cobertura dos municípios, o que não foi aceito pelo órgão colegiado.

A participação de todos esses atores na definição de políticas públicas prioritárias, em um processo de decisão horizontal, possibilita uma governança democrática. Mas também constatamos importante mecanismo de interação dos atores durante a implementação da política. A participação ativa dos municípios na execução dos projetos, monitorando as obras de expansão, traz um comprometimento significativo dos atores para o resultado eficiente e responsabilidade social pelas opções políticas. A perspectiva de implementação de cima para baixo (top-down) não permite incorporar situações sociais e políticas, enquanto que um processo de baixo para cima (bottom-up), considera que

Los citados procesos sociopolíticos no previstos, son la expresión de que un PPA idéntico puede suscitar esperanzas, reacciones y estrategias divergentes según los intereses de los actores públicos y privados involucrados en el juego. (SUBIRATS et al, 2012, p. 189).

Também agregar à mão de obra necessária para execução dos serviços à população local, capacitada pela AySa, mas com a responsabilidade municipal de execução do serviço, propiciou empregabilidade e envolvimento dos atores no trabalho conjunto.

Pensamos que essa estrutura de governança de participação bottom up, poderia ser adotada, com projetos idealizados no âmbito dos municípios segundo os problemas identificados e priorizados, a serem adotados segundo uma comissão responsável pelo planejamento, com participação horizontal de todos os entes, que vincule a empresa concessionária.

3.2.3 Aportes financeiros

No que concerne ao financiamento, é fato que a empresa AySA é deficitária, dado o alto grau de investimento com tarifas baixas e/ou subsidiadas. Com isso, o ente federal cada vez mais injeta recursos para assegurar a expansão do serviço a baixo custo

para a população. Esse investimento, contudo, é uma opção política de colocar o saneamento como primeira medida para assegurar uma vida digna à população.

Na RMSP, há o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI), com transferências do ente federal, estadual e municipal. O volume de transferências da União para grandes obras, sobretudo as que compreendem captação de água em bacias comuns a mais de um estado, precisa ser dimensionada segundo a necessidade de expansão do serviço.

Qual é a nossa opção política? A empresa concessionária do serviço precisa ser um braço dessa opção política, com contrato com previsão de resultados eficientes e vinculados ao planejamento conjunto dos entes federais. Para atingir metas ambiciosas, que supram os déficits estruturais, mister que existam os aportes financeiros suficientes, que não podem ser suportados pela totalidade da população, mas imprescindíveis para elevar o índice de desenvolvimento humano.

Essas transferências de fundos estatais são compatíveis com um modelo de empresa que visa o lucro? Em que medida, há compatibilidade entre a essencialidade do serviço prestado em um país que requer alto grau de investimento em infraestrutura com a prestação de serviço por empresa que visa o lucro? Em princípio, a natureza privada da empresa não impede a execução de serviço essencial, como saneamento. Contudo, o contrato precisa definir a relação do grau de investimento esperado da empresa contratada e os aportes financeiros governamentais precisam estar bem delineados, a fim de se responsabilizar o descumprimento contratual ou politicamente as falhas governamentais.

3.3 Governança e gestão das bacias da RMBA. O que podemos aprender?

A governança por meio de bacias já existia antes da ACUMAR e existe em outras bacias da Província de Buenos Aires, porém com pouca efetividade. Também temos comitês para gestão de bacias na RMSP, mas que, na prática, não propiciou um diálogo institucional para estratégias conjuntas. Os problemas graves de contaminação existem há pelo menos dois séculos no Rio Matanza Riachuelo, assim como nas nossas bacias. Qual foi a mola propulsora para que a ACUMAR vencesse os obstáculos da

gestão conjunta dos entes federativos, implementando medidas efetivas para melhora da qualidade de vida da população?

A janela de oportunidade não foi decorrente de uma mudança de ideologia política ou piora na qualidade do rio, mas de uma intervenção judicial, resultado da mobilização social da população ribeirinha, que acabou por condenar os três entes (Província, Governo Federal e CABA) na adoção de gestão conjunta por meio da ACUMAR.

O principal mote da condenação é a qualidade de vida do cidadão. Assim, um dos destaques para a gestão da ACUMAR é o usuário no centro de todas as políticas públicas, com mecanismos de participação social, interferindo na implementação de políticas públicas. O corpo colegiado, coordenado pela Defensoria do Povo, composto de organizações sociais, permite que as expectativas sociais sejam levadas para o seio do órgão de decisão, propiciando novas estratégias ou corrigindo rumos para melhora dos resultados.

Os municípios colaboram na execução das obras, na limpeza das margens da bacia, o que propicia integração com a gestão. Foi possível constatar o entusiasmo dos municípios com a gestão da ACUMAR. Wilson, Spink e Ward assinalam que ao redor de “um município dominante, pode haver municípios altamente dependentes, com enormes disparidades de recursos, levando a uma disposição maior (talvez resignada) dos municípios dependentes de colaborar (...)”. (2011, p. 32). O fato é que há engajamento e a governança da ACUMAR possui legitimidade política, dos municípios e da sociedade.

Essa legitimidade política da ACUMAR decorre, em grande parte, da quantidade de investimentos na bacia do ente federal, inclusive com financiamentos do Banco Mundial, propiciando grandes obras de recuperação da bacia. O ente federal, portanto, tem exercido a liderança na governança da bacia, o que é uma tendência na expansão dos serviços públicos, como se colocou acima. Assim, a governança liderada pelo ente federal, mas com participação da província e de CABA na formulação e implementação de bacias, assim como a participação da sociedade civil, é modelo interessante, e que pode tirar os nossos comitês de bacia da inércia. Ainda que não tenha

participação do governo federal, cabe ao Estado promover a liderança na gestão dessas bacias.

A ACUMAR tem abrangência em toda a bacia, inclusive para questões humanitárias, como promover realocação da população ribeirinha, com a construção de habitações necessárias para essa população. Essa questão é muito importante, pois o órgão não fica na dependência de desenvolvimento de projetos com outros órgãos, o que demandaria processos complexos e morosos. Na mesma linha são os projetos de assistência médica, considerando que muitas pessoas tiveram sua saúde agravada em decorrência de contaminação do rio, além de projetos de conscientização ambiental.

Essa questão é de especial relevo na RMSP, que atualmente encontra grave crise no controle do aumento exponencial da população ribeirinha na represa Billings. A conjugação de projetos em instâncias separadas que permitam atender o interesse público de demanda de água da RMSP, e o oferecimento de alternativa digna de moradia à população que lá se encontra, é de difícil gestão, sendo uma boa prática a centralização em uma autoridade da água, que coordenaria os comitês já existentes, com atribuições multidisciplinares que restabeleçam a qualidade da água não apenas da Billings, mas também em importantes rios que cortam a região metropolitana, como o Pinheiros e Tietê.

3.4 Plano de Melhoria: propostas para a RMSP

As alternativas e medidas anunciadas pela SABESP para o enfrentamento da crise demonstram a continuidade de uma tendência que privilegia a busca pela água em locais cada vez mais distantes ao invés da recuperação dos mananciais e cursos d'água próximos, sendo a represa Billings um caso típico e ao mesmo tempo emblemático desta estratégia que, a nosso ver, está equivocada.

Se a demanda pela água extrapola os limites dos Municípios, extrapola também o das RMs. O aumento populacional e o excesso de usos múltiplos fazem com que o aumento daquela demanda também ocorra nas RMs de Campinas e da Baixada Santista, gerando um inevitável acirramento na disputa por aquele recurso natural, além do aumento de custos.

As tomadas de decisões quanto à captação e distribuição de água parecem ocorrer à medida que a demanda pela água cresce na RMSP, transparecendo a falta de planejamento da empresa concessionária.

Tomando por base o caso referência, medidas de curto (até 12 meses), médio (entre 12 e 36 meses) e longo prazo (entre 36 e 120 meses) podem ser tomadas na RMSP para o enfrentamento da crise hídrica que está diretamente associada a problemas de governança.

A criação de uma nova instância supramunicipal – Agência Metropolitana das Águas – voltada exclusivamente para cuidar do abastecimento de água da população que vive na RMSP pode ser uma alternativa eficiente de governança. Esse órgão, que por sua natureza e competência exigiria alteração legislativa, pode cuidar do planejamento e implantação das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema hídrico, articulando de forma horizontal os atores envolvidos (Municípios integrantes, Estado e sociedade civil na busca constante de soluções de interesse comum).

Tendo esta grave crise hídrica entrado na agenda de todos os Municípios que integram a RMSP, o momento é bastante propício para que eles se articulem juntamente com o Governo do Estado de São Paulo e com a Assembleia Legislativa estadual para a edição de uma lei estruturando a AMASP. A tramitação de um projeto desta natureza em regime de urgência seria possível em razão do que dispõe o art. 141, VI, “a”, do Regimento Interno daquela Casa, uma que vez que a falta no fornecimento de água gerará inevitável calamidade pública.

Seria uma autarquia responsável por cuidar das questões hídricas da RMSP, de maneira mais gerencial e pautada na busca de resultados. Criada para cuidar de um tema específico como a água, poderia planejar de forma organizada e eficiente a utilização daquele recurso natural com visão de futuro.

A AMASP teria a competência para, já num curto prazo, formular uma agenda que vinculasse a SABESP na execução de programas, ações, estabelecimentos de metas, além do aprimoramento dos mecanismos de transparência. Com atribuições definidas em lei, ela teria possibilidade de criar um ambiente favorável para reorganizar

a participação dos Municípios, quer entre uns e outros quer entre eles e o Estado, de modo a que as visíveis desigualdades decorrentes do poderio econômico existentes entre eles fossem equalizadas.

A gestão autônoma da AMASP implicaria na necessária autonomia orçamentária, de gestão de recursos humanos e de contratação de bens e serviços.

A constituição de um Fundo de Gestão dos Recursos Hídricos como pilar financeiro desse novo arranjo institucional, com critérios objetivos para sua aplicação, poderia ser utilizado pela AMASP para, juntamente com a SABESP, implantar um cronograma definido pelo colegiado. A Agência teria o poder de coordenar o recebimento de todos os pleitos Municipais de utilização dos recursos do Fundo, notadamente para certificar se, de fato, são ou não de interesse metropolitano.

Constituiriam recursos do Fundo: recursos do Estado e Municípios a ele destinados por disposição legal; transferências da União, destinadas à execução de planos e programas de proteção hídrica da RMSP; empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos; resultado de aplicação de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida para a RMSP; doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.

Na estrutura administrativa da Agência, onde teriam necessariamente assento os Municípios, o Estado e a sociedade civil, a tomada de decisão deveria ser, via de regra, fruto de consenso. Na impossibilidade, todos teriam direito a voto segundo seu peso proporcional definido em lei.

Muito diferente do que ocorre hoje com a SABESP que, de forma legal porém pouco legítima, executa seus programas e ações, a AMASP teria plenas condições de compartilhar informações com os Municípios integrantes e, principalmente, com a sociedade civil para propiciar um controle social hoje inexistente em relação àquela concessionária.

A AMASP pode ter um papel de indução no aprimoramento da participação social, desenvolvendo uma política *bottom up*, não só pelo fato de a sociedade civil ter assento na Agência, mas principalmente por poder realizar, com maior frequência, audiências públicas para discussão dos programas e ações, qualificando o debate.

Como medidas de médio prazo, há que se repensar o modelo da empresa concessionária com ampla discussão pública, se for o caso, com o apoio de auditoria especializada, a fim de saber se ele atende da melhor forma o interesse público ou, em caso negativo, se há necessidade de encampação da empresa pelo Estado para que este, diretamente, passe a prestar o serviço.

No modelo atual, a SABESP busca a captação de recursos para investimento pelo lançamento de ações na Bolsa de Valores. Como decorrência disso, está obrigada a repartir parte de seus lucros com acionistas. Contudo, a lógica de mercado, como já assinalado no Capítulo 2, pode não ser a mais adequada quando a prestação do serviço diz respeito a um bem essencial à vida de toda população.

De outro lado, tanto os Municípios da RMSP quanto a sociedade civil estão sem condições de participar efetivamente do planejamento e ações da SABESP, não obstante serem os destinatários imediatos da prestação do serviço. Além da evidente assimetria de informações, não há, por parte da empresa, interesse no compartilhamento de suas decisões. Não se viu, por exemplo, qualquer discussão pública deflagrada por aquela empresa acerca da opção pela captação de água em locais mais distantes ao invés da incrementação de recursos na despoluição da represa Billings, que armazena cerca de dez vezes mais água que a Guarapiranga.

A crise hídrica mostrou, de forma bastante clara, as deficiências da SABESP, principalmente no que se refere à falta de planejamento. Medidas emergenciais estão sendo tomadas, via de regra com dispensa de licitações e também sem os prévios e necessários estudos de impacto ambiental, quando a comunidade científica já acenava para os prováveis problemas climáticos que assolariam esta região do Estado de São Paulo. O custo de tais medidas já está sendo repassado para a sociedade que, em nenhum momento, foi consultada.

A falta de planejamento estratégico vem impedindo que a SABESP enfrente de forma eficiente o problema da falta de água a exemplo do que já foi feito em outras grandes cidades do mundo. Em Nova Iorque foi celebrado um acordo, em 1997, entre o governo e fazendeiros (Watershed Memorandum of Agreement – MOA), pelo qual a Prefeitura daquela cidade adquiriu as terras no entorno das numerosas nascentes e reservatórios e faixas de matas ciliares ao longo dos cursos d'água, nomeando oficialmente os próprios fazendeiros da região de Catskill como os “guardiões da água”, remunerando-os pelos serviços ambientais prestados, além de implantar pequenas estações de tratamento de esgotos e de despejos oriundos das atividades agrícolas e pastoris locais.⁴⁸ Trabalho feito pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado verificou que naquela cidade norte-americana, o custo de preservação dos mananciais hídricos da bacia de Catskills, que fornece água para consumo humano da metrópole, é de US\$ 1 a 1,5 bilhão. O abastecimento a partir de um sistema de tratamento custaria entre US\$ 6 e 8 bilhões, além de US\$ 300 a 500 milhões anuais para operação do sistema.⁴⁹

O planejamento também constituiu o cerne das mudanças implementadas na Região Metropolitana de Buenos Aires. Tanto na gestão dos recursos hídricos quanto na gestão da bacia Matanza Riachuelo, amplamente descritas no capítulo anterior, o planejamento permitiu diagnosticar, a partir da perspectiva do cidadão, os reais problemas a serem contemplados na agenda governamental, identificando e possibilitando a ampla participação dos atores envolvidos com a política, inclusive dando voz à sociedade civil, permitindo a correção dos rumos nas políticas públicas planejadas.

Da mesma forma, não está clara para a população qual é a política da SABESP para o reuso da água como mais um instrumento de gestão integrada dos recursos hídricos. Embora a empresa disponibilize em pouca escala água de reuso,⁵⁰ não há uma política específica para isso em discussão com a sociedade visando definir se há

⁴⁸ http://www.ie.org.br/site/noticias/exibe/id_sessao/70/id_colunista/4/id_noticia/8681/O-Plano-B-do-exemplar-sistema-de-abastecimento-de-água-da-cidade-de-Nova-York

⁴⁹ <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-120-servicos-e-bens-fornecidos-pelos-ecossistemas-conservacao-da-natureza-como-estrategia-de-desenvolvimento>

⁵⁰ <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=569>

ou não necessidade de incrementação de investimentos nessa área como forma de minimizar os efeitos da crise hídrica.

A AMASP poderia servir como foro adequado de discussão de todas essas questões.

Já, a longo prazo, é possível o desenvolvimento de iniciativas integradas que vinculem os mecanismos da captação, distribuição e tratamento da água a planos de desenvolvimento urbano regionais. A agência metropolitana poderia coordenar a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano das Águas que, de forma mais efetiva, contribua para que o uso e ocupação do solo em áreas de proteção aos mananciais ocorram de maneira mais sustentável, criando uma coesão territorial e uma urbanização inclusiva na busca de proposições relacionadas ao desafio de combinar desenvolvimento sustentável com igualdade de acesso às oportunidades derivadas do desenvolvimento e do processo de urbanização.

No que concerne à gestão das bacias hidrográficas, é preciso uma estrutura de governança própria, considerando que os municípios abrangidos podem não ser integrantes da RMSB. A gestão das bacias já é estruturada por comitês. Contudo, não houve interesse do Estado e do Município na execução dessa governança. A ausência de um processo decisório colegiado e vinculante contribui para o imobilismo em relação ao funcionamento do órgão. Por isso, propomos a criação, por meio de alteração legislativa, de uma Autoridade da Água, para coordenar o comitê, consistente em órgão colegiado formado por representantes dos entes estadual, municipal e da Agência Metropolitana das Águas. Neste processo decisório, inclusive para dar legitimidade política, é fundamental a construção de uma arena de participação permanente da sociedade civil, conferindo ampla transparência para o controle social.

Atualmente, a gestão das bacias exige, para o enfrentamento dos complexos problemas multidisciplinares, o envolvimento de vários órgãos governamentais e não governamentais. A ampliação da esfera de competências da Autoridade da Água para abarcar todas as políticas públicas necessárias para a qualidade ambiental da bacia, inclusive de fiscalização e controle, e de manejo de questões humanitárias, como questões ambientais, de saúde da população e de habitações irregulares, propiciará instrumentos de efetividade das políticas públicas. A concentração da competência em

um único órgão permite a *accountability*, já que a responsabilidade pela gestão é bem definida.

O financiamento do órgão, que deve ter autonomia financeira, estará a cargo do ente estadual, municipal e recursos advindos da fiscalização.

Tabela 11 – Plano de melhorias – propostas de curto, médio e longo prazos

<p>Propostas de curto prazo (até 12 meses)</p>	<p>GESTÃO DA ÁGUA E ESGOTO</p> <p>Criação de Agência Metropolitana das Águas voltada exclusivamente para gestão de recursos hídricos.</p> <p>Competência: formulação de agenda com deliberação coletiva e vinculante à empresa prestadora do serviço</p> <p>Financiamento: Fundo de Gestão de Recursos Hídricos da Região Metropolitana: critérios objetivos para financiamento de projetos – cronograma definido pelo colegiado</p> <p>Estrutura: Formado por Municípios, Estado e sociedade civil</p> <p>Providências: necessidade de alteração legislativa</p> <p>GESTÃO DAS BACIAS</p> <p>Aperfeiçoamento do modelo de comitês – Autoridade da Água – Órgão colegiado formado por representantes dos entes estadual, municipal e da Agência Metropolitana das Águas. Processo decisório colegiado</p> <p>Ampliação da esfera de competências da Autoridade da Água para abarcar todas as políticas públicas necessárias para a qualidade ambiental da bacia, inclusive de fiscalização e controle</p> <p>Formação de arena de participação da sociedade civil</p> <p>Financiamento: ente estadual, ente municipal e recursos advindos de fiscalização</p> <p>Providências: necessidade de alteração legislativa</p>
---	---

Propostas de médio prazo (entre 12 meses e 36 meses)	Discussão pública do modelo da empresa concessionária. Revisão do planejamento e de ações e alocação de recursos feitos pela SABESP
Propostas de longo prazo (entre 36 e 120 meses)	Plano Diretor Metropolitano das Águas Sustentabilidade socioambiental Integração dos Municípios para melhor uso do espaço urbano

Essas são as propostas a serem consideradas para os nossos problemas, que não os solucionarão de imediato, pois são grandiosos, porém estabelecerá um espaço de governança democrático, em que os recursos serão melhor divididos, assim como a responsabilidade social e política pelos acertos e desacertos. Somente com uma governança colegiada, com todos os entes envolvidos, poder-se-á estabelecer uma arena capaz de colocar na agenda governamental os problemas reais da nossa crise hídrica.

CONCLUSÃO

A partir do projeto de caso proposto, consistente em analisar e propor medidas que possam auxiliar os municípios da região metropolitana de São Paulo a superarem desafios na gestão dos recursos hídricos, tomando por base boas práticas vivenciadas pela Grande Buenos Aires, procurou-se imergir nas duas regiões metropolitanas.

O fenômeno da urbanização que redundou nas metrópoles, que transbordou seus limites para uma grande mancha urbana, é descrito logo de início, demonstrando as dificuldades advindas do uso comum dos serviços públicos, com problemas de saneamento, e com externalidades negativas relacionadas, entre outras, à perda da qualidade ambiental decorrentes da ocupação de áreas de mananciais, canalização de cursos de d'água e redução de florestas e áreas verdes. Esse movimento e consequências foram evidenciadas nas regiões metropolitanas comparadas.

Na RMSP, as políticas públicas decorrentes do planejamento urbano implementadas ao longo das últimas décadas foram pouco eficientes para o enfrentamentos desses problemas. A Constituição Federal de 1988 autorizou que os Estados criassem regiões metropolitanas. Porém, a Emenda Constitucional de 1988 muda o rumo da orientação para normatizar os consórcios e convênios de cooperação.

Embora tenhamos identificado estrutura de governança na RMSP, com a existência do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, como colegiado de Estado, e os conselhos consultivos para cada sub-região, inclusive com a participação dos municípios no conselho para definição das prioridades, na prática, essa arena de deliberação não foi implantada. Interessante notar que a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, que tem caráter consultivo, normativo e deliberativo, restringe-se à figura do governador e seus secretários.

Procuramos demonstrar que nas reuniões realizadas pela EMPLASA, que atua como Secretária Executiva do Conselho, viu-se pouca ou nenhuma efetividade. As dificuldades encontradas na governança hídrica metropolitana nos convidam à reflexão e à busca de novos modelos.

A empresa responsável pela captação e distribuição da água na quase totalidade da RMSP é a SABESP, que conta com as tarifas para o investimento em operação, manutenção e ampliação dos sistemas de água e esgoto. Fundada na necessidade de aportes financeiros do mercado, a empresa abriu seu capital na Bolsa de Valores, emergindo inclusive no mercado internacional, com valorização significativa das ações. De outro lado, temos a crise hídrica com fortes evidências de déficit de planejamento, gestão dos recursos disponíveis e investimento. É possível conciliar interesses econômicos de mercado e a necessidade de expansão desse serviço essencial?

Na busca de respostas, vem à tona a experiência da RMBA. A estatização que se operou na década de 90, com vantagens contratuais evidentes para a concessionária, provocou a cobrança de altas tarifas em detrimento de pouca expansão do serviço, que se dava apenas para as regiões em que havia um retorno econômico, acirrando a desproporção entre o serviço prestado na CABA e nos demais municípios do entorno. A agência de regulação (à época ETOSS) promoveu forte intervenção, multando a empresa por diversas vezes, o que subsidiou a decisão do governo nacional de romper com o contrato de concessão.

Esse órgão de controle não tem funcionado na RMSP, desempenhada pela ARSESP a função de regular, controlar e fiscalizar os serviços de saneamento, tem em sua composição representantes do Estado de São Paulo, maior acionista da SABESP, o que pode levar à captura do órgão. É preciso maior independência do órgão regulador, com amplas possibilidades de participação social.

Apresentada a grandeza da crise hídrica, não apenas do recurso da água estar à míngua em nossos mananciais, mas da inacreditável perda da escassa água, a SABESP tem se limitado a propor o racionamento da distribuição da água.

De outro lado, a ausência de arenas de discussão e decisão horizontal, pode ser a causa para o imobilismo dos municípios que pouco fizeram durante a crise, deixando também de cobrar atuação efetiva do ente estadual que deveria coordenar ações conjuntas.

A partir dessa constatação na RMSP de ausência de governança democrática, identificamos na RMBA, após passarem por forte crise decorrente da falta

de cobertura do serviço e contaminação da água, a constituição de estruturas de gestão conjunta com os entes federativos, assim como participação dos municípios na execução das bacias. Qual é a pedra de toque dessa sistemática que mobilizou todos os atores envolvidos? Esta foi a grande questão, pois, aqui como lá, também temos uma estrutura montada de governança.

Na gestão dos recursos hídricos, verificamos que as deliberações do conselho de planejamento (APLA), com participação de todos os municípios e demais entes federativos, vincula a empresa prestadora de serviço. Além disso, os municípios executam o serviço. Essa é uma governança democrática, que estimula os municípios a participarem com projetos que compreendem como importantes para a localidade. Assim, os municípios decidem duas vezes, uma no encaminhamento de projetos, e outra na própria APLA para definição de quais projetos serão priorizados.

Na gestão da bacia, além da governança conjunta com os demais entes, o exemplo de conferir amplas competências ao comitê da água, permite resolver problemas complexos multidisciplinares que acabam por impedir a formulação de políticas públicas necessárias, por envolver um espectro de órgãos governamentais quase intransponíveis de vencer. A experiência da ACUMAR demonstrou que essa concentração de atribuições tem propiciado a melhora da qualidade do rio, com realocação da população ribeirinha, intervenção nas empresas poluidoras, sem grandes traumas sociais.

Em uma visão de que a importação de novas iniciativas deve ter a cautela de se ajustar ao nosso modelo, apresentamos um plano de melhoria para a governança e gestão do saneamento da RMSP, com propostas de curto, médio e longo prazo.

De imediato, pensamos que é preciso criar uma agência metropolitana setorializada na gestão dos recursos hídricos, sendo criado um conselho de planejamento que contasse com a participação horizontal dos municípios. Além disso, é fundamental a criação de uma arena de participação social. No que concerne às bacias, pensamos que o modelo atual de gestão pode ser revisto, para contemplar a participação dos municípios ribeirinhos e o ente estadual, além disso, a ampliação de suas atribuições para abarcar questões multidisciplinares.

Em médio prazo, é preciso promover ampla discussão pública do modelo da empresa concessionária, com aprofundamento por meio de auditoria especializada, para definição de responsabilidade da empresa, pela eventual ausência de investimento previsível e necessário, como concausa da crise hídrica, favorecendo o lucro para os acionistas. Essa análise é fundamental para verificação da necessidade de encampação da empresa.

E, por fim, em longo prazo, é preciso promover um Plano Diretor Metropolitano, com programas e ações integradas que vinculem os mecanismos da captação, distribuição e tratamento da água e planos de desenvolvimento urbano regionais.

Ao iniciar este projeto, pensamos o que poderíamos aprender com a região metropolitana de Buenos Aires, cuja privatização mal sucedida ecoou o mundo, com baixíssima cobertura no serviço de água e esgoto, e descobrimos um entusiasmo grande dos atores envolvidos com a política, confiantes de que a governança democrática estabelecida é capaz de imprimir uma equalização dos recursos, minimizando o histórico abandono dos municípios mais necessitados.

Concluimos, enfatizando que a sociedade deve ser a grande responsável pelo destino da água, não devendo tão nobre missão ficar a cargo de quem tem interesse em transformá-la num bem de consumo privado. A SABESP precisa passar por amplo processo de discussão pública para que não parem dúvidas de que a distribuição de dividendos entre acionistas não está acima do bem estar da população e que a lógica do mercado não paute os investimentos na preservação dos mananciais e na captação de água distribuída ao povo de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2001.

_____; _____. SIDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In _____. *Regiões Metropolitanas no Brasil*, 2010.

ALVES, Alaor Café. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. In _____. *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo*, n. 11, ago/set/out. 2007.

BUENOS AIRES. Gobierno de la Ciudad. Buenos Aires y el agua. Diagnóstico para una gestión sostenible del recurso hídrico. Agencia de Protección Ambiental. Ministério de Ambiente y Espacio Público. Disponível em <http://www.fev.org.ar/uploads/2/0/8/5/20850604/buenos_aires_y_el_agua.pdf>. Acesso em 19.06.2015.

CARLI, Ana Alice De. *Água é vida: eu cuido, eu poupo. Para um futuro sem crise*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

CAVALLI, Luis. *Retomar el rumbo en el saneamiento del río Matanza Riachuelo*. Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*. Número 17, septiembre 2015.

CÍCERO, Nidia Karina. *Servicios públicos y federalismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, 2013.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org). *Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNÁNDEZ, Carlos. *La autonomía en los municipios argentinos*. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires República Argentina. La Plata, 2001 Disponível em <<http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/Archivos/Cuaderno56.pdf>>. Acesso em 06.08.2015.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo Cooperativo no Brasil - Da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas*. Escola de Administração de Empresa da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

FRETES, Vicente. Prefácio. *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. 2010.

GÓMEZ, Carlos. La Gestión del Agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. In_____. *Buenos Aires y el agua*. Diagnóstico para una gestión sostenible del recurso hídrico. Agencia de Protección Ambiental. Ministerio de Ambiente Y Espacio Público. Disponível em <http://www.fev.org.ar/uploads/2/0/8/5/20850604/buenos_aires_y_el_agua.pdf>. Acesso em 19.06.2015.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

LENCIONI, Sandra. Impasses da gestão metropolitana nas regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. *X Colóquio Internacional de Geocrítica*, Barcelona, Universidad de Barcelona 26 - 30 de mayo de 2008.

LÓDOLA, Agustín; BRIGO, Rafael; MORRA, Fernando. *Economía dos Governos municipais*. Teoria y aplicaciones a la Argentina. Proyecto PICT 799 2007,

abril/2010. Disponível em <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc98.pdf>>. Acesso em 08.08.2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

MARANHÃO, Fabiana. Crise da água é resultado de decisões 'equivocadas', dizem especialistas. *Jornal Folha de São Paulo*, edição de 11 de setembro de 2014, Caderno Cotidiano. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/09/11/crise-da-agua-e-resultado-de-decisoes-equivocadas-dizem-especialistas.htm>>. Acesso em 25.07.2015.

NONNA, Silvia. *Normativa ambiental em la Ciudad de Buenos Aires: eficacia, cumplimiento y aplicación de lanormative vigente. Consideraciones y propuestas de adecuación y armonización*. Buenos Aires: Eudeba, 2012.

OLIVEIRA, Gesner de. (2005). *Regulação e Defesa da Concorrência: bases conceituais e aplicações do sistema de competências compartilhadas*, 2005. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3198>>. Acesso em 31.08.2015.

PIERO, Pedro Del. (2011). *Construyendo gobernabilidad para la metrópolis Buenos Aires desde La institucionalidad y la gestión*. Disponível em <http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/03/gran_buenos_aires/capitulo9.pdf>. Acesso em 06.06.2015.

PÍREZ, Pedro. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *EURE* (Santiago), v. 25, n. 76, Santiago, dic. 1999. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71>. Acesso em 06.06.2015.

_____. *Instituciones Políticas y Gestión Urbana en el Area Metropolitana de Buenos Aires. VIII Reunión de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio/Grupo Globalización y Expansión Metropolitana*. Rio de Janeiro: mayo de 2004. Disponível em <http://www.usp.br/prolam/downloads/2004_2_4.pdf>. Acesso em 06.06.2015.

SANCHEZ, OSCAR ADOLFO. A privatização do saneamento. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-101, Jan. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04.09.2015.

SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3ª. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SARTORI, Giovanni. Teoria da democracia como processo decisório. In _____. *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SCIOLI, José. *Proyecto Buenos Aires 2020: Una visión hacia la plena autonomía. Desarrollo Argentino - DAR*. Disponível em <http://www.desarrolloargentino.org/sites/default/files/download/proy_bs_as_2020_-_jose_scioli.pdf>. Acesso em 06.06.2015.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In DINIZ, E. (ed.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul/dez 2009.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.

TOBIAS, Melina. (2014). *La reestatización del servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires y sus efectos en la gobernabilidad de agua urbana*. Disponível em <<http://www.ina.gov.ar/ifrh-2014/Eje1/1.13.pdf>>. Acesso em 11.08.2015.

URCELAY, María Begoña Ordoque. *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Naciones Unidas. Santiago do Chile: CEPAL, 2007.

WILSON, Robert H.; SPINK, Peter K.; WARD, Peter M. Governança metropolitana nas Américas. *Caderno Metropolitano*, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 15-44, jan/jun 2011.

Anexo 1 – Termo de referência

MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL - 2015

Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, Prefeitura de São Paulo

Práticas de Gestão Metropolitana: uma análise comparada da Região Metropolitana de São Paulo e a Grande Buenos Aires.

Antecedentes

No âmbito do processo da urbanização histórica brasileira, as cidades se tornam protagonistas das relações humanas e lócus central das trocas sociais e econômicas. Paralelamente, as Regiões Metropolitanas (RMs) agregam grandes contingentes populacionais e são responsáveis por parcela significativa da geração de renda do país.

A cidade de São Paulo teve um aumento populacional acentuado nos últimos 60 anos, notadamente entre as décadas de 1950 e 1980, quando sua população passou de 2,2 milhões para 8,5 milhões de habitantes; porém, o maior crescimento se deu na região metropolitana paulistana.

Os 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo representam atualmente mais de 20 milhões de pessoas e 19 % do PIB brasileiro.

Ao passo que as RMs cresceram, houve um aumento de complexidades e problemas partilhados. O esgotamento de um padrão de mobilidade, a questão da pobreza urbana, com reflexo direto na segurança e a forma que a metrópole faz a gestão de seus recursos hídricos estão entre os exemplos mais eminentes. Apenas com um diálogo efetivo entre as partes, importantes desafios poderão ser superados.

Para auxiliar a obtenção de políticas públicas exitosas, torna-se válida um perspectiva comparada, com a observação de exemplos externos. Dessa maneira, êxitos e descompassos são identificados quando olhamos a efetivação de projetos locais.

Tendo como caso de comparação a cidade de Buenos Aires, por uma semelhança na organização federativa dos países, bem como uma proximidade cultural e geográfica, algumas reflexões podem ser feitas. A cidade de Buenos Aires abriga uma população aproximada de 2,9 milhões de pessoas e sua região metropolitana (Conurbano bonaerense) congrega 33 municípios e uma população de 13,5 milhões de habitantes, representando mais de 30 % da população do país. Como São Paulo, Buenos Aires é a capital financeira do país e principal destino de turismo e investimentos. Desafios inerentes à gestão de resíduos tornam as duas regiões metropolitanas potenciais parceiros com muitas semelhanças.

Objetivos

O propósito do projeto é analisar e propor medidas que possam auxiliar os municípios da RM de São Paulo a superarem desafios na gestão dos recursos hídricos, tomando por base práticas vivenciadas pela Grande Buenos Aires.

Analisar em grandes linhas as políticas e práticas de gestão metropolitana empregadas na Região Metropolitana de São Paulo e Grande Buenos Aires nos últimos anos no que se refere à gestão de recursos hídricos.

Identificar os atores que fizeram e fazem parte do processo de formulação das políticas metropolitanas.

Identificar os temas base, arenas de discussão, negociação e ajuste dos temas base para as políticas metropolitanas.

Comparar as estratégias e diretrizes para elaboração das políticas metropolitanas em ambos os casos.

Caracterizar a capacidade de planejamento, execução e gestão das estruturas e arranjos metropolitanos, identificando qual o padrão das burocracias constituídas

Elaborar um plano de ação com iniciativas que poderiam ser adotadas no âmbito da Prefeitura de São Paulo acrescidas dos possíveis impactos dessas medidas.

Abordagem

- Conhecimento da agenda metropolitana paulistana e da Grande Buenos Aires vigente;
- Análise dos principais desafios para a cada região metropolitana;
- Levantamento de boas práticas de ações e políticas metropolitanas protagonizadas por Buenos Aires.

Metodologia

A ser definida pela equipe em conjunto com a SMRIF. Uma viagem técnica a Buenos Aires poderá ser contemplada, cujo custeio será analisado pela coordenação do MPGPP.

Produtos

- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até x de julho de 2015;
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida;
- Relatório individual de cada integrante da equipe contendo um registro de sua aprendizagem durante a elaboração do trabalho, e ainda destacando sua contribuição para a equipe. Cada relatório individual deve ter 20 a 25 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos, se houver.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico do estágio atual da governança metropolitana dos dois atores, no que se refere à gestão de recursos hídricos, identificando competências, operação da gestão e a governança.
- Proposta de ações locais baseadas em boas práticas observadas na Região Metropolitana de Buenos Aires;

- Avaliação sobre a pertinência de criação de autoridade pública metropolitana para a gestão de recursos hídricos;
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo;
- Anexos: lista de participantes; este termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas;
- Referências bibliográficas.

Organização

Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas

Prefeitura de São Paulo

Contato e pessoas responsáveis:

Vicente Trevas, Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais e Federativas.

vtrevas@PREFEITURA.SP.GOV.BR

Será facilitado, pela Secretaria, o contato com prefeituras argentinas da região de Buenos Aires.

Anexo 2 – Lista de pessoas entrevistadas

Vicente Trevas

Secretário de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura do Município de São Paulo

Cidade de Buenos Aires

Ing. Enzo Andrés Vergini

Componente III – Gestión Territorial Ambiental

Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires

ACUMAR

Arq. Amílcar Gabriel López

Consejo Ejecutivo ACUMAR

Ing Mauricio Pereyra

Coordinador del Plan de Manejo Hidrico de la Cuenca Matanza Riachuelo

Dr. Juan Carlos Bertoni, Ing

Profesor Titular – Hidrología Y Procesos Hidráulicos

Universidad Nacional de Córdoba

- Municipio de Esteban Echeverría – Lic. Lautaro Manuel Lorenzo – Subsecretario – Agencia para el Desarrollo Sostenible;

- Municipio de Morón – Prof. Passo Virginia – Directora de Políticas Ambientales;

- Municipio de Quilmes:

Maria Lucrecia Monteagudo

Secretaria de Relaciones Institucionales, Regionales e Internacionales

Lic. Gonzalo Tomás Pérez

Subsecretario de Relaciones Internacionales

Dr. Roberto Ignacio Carracelas

Subsecretario de Agua, Cloacas y Saneamiento Hídrico

Arq. Gustavo Pol

Secretario Unidad Ejecutora Proyecto Ribera Quilmes

- Luis Cavalli (por meio do correio eletrônico)

Abogado Especialista em el Régimen Jurídico de los Recursos Naturales por la Universidad de Buenos Aires.

- Gerner de Oliveira

Professor Titular da Fundação Getúlio Vargas – SP.

- Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP): Armando Mitsunobu Yamada, Superintendente; Rogério Reis, Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos; Antonio Carlos dos Santos, Assessor; Luiz Anotnio de Oliveira Junior, Camila Elena Muza Cruz, Maria Eugênci Bonomi Trindade, Especialistas em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos.

- Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP):

Rogério Reis

Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos

Antonio Carlos dos Santos

Assessor

Luiz Antonio de Oliveira Junior

Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos

Armando Mitsunobu Yamada

Superintendente

Participaram da visita técnica:

Camila Elena Muza Cruz

Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos

Maria Eugênia Bonomi Trindade

Especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos