

REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO EM REGIÕES METROPOLITANAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

CARLOS ROBERTO DE OLIVEIRA*

ALEX CINTRA PEREIRA**

TIAGO ALVES DE SOUSA***

* Doutorando e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Diretor Administrativo e Financeiro da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí - ARES-PCJ (SP).

** Advogado. Assistente Administrativo da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí - ARES-PCJ (SP)

*** Advogado. Procurador Jurídico da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí - ARES-PCJ (SP)

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma abordagem sintética de um tema pouco explorado na teoria regulatória, que é a regulação dos serviços públicos de saneamento básico no âmbito de regiões metropolitanas. A investigação demonstra em estatísticas o número de regiões metropolitanas existentes - e em processo de criação no Brasil, além dos impactos da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) em questões sensíveis da regulação, que são: a titularidade, o planejamento regionalizado em detrimento do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, governança interfederativa e políticas regulatórias dos titulares do saneamento (municípios) em contexto metropolitano.

PALAVRAS-CHAVE

Regulação. Saneamento Básico. Lei Federal nº 11.445/2007. Lei Federal nº 13.089/2015. Estatuto da Metrópole.

INTRODUÇÃO

A regulação dos serviços públicos de saneamento básico em regiões metropolitanas é um tema ainda pouco explorado pela teoria regulatória brasileira. Raros são os estudos que enfrentam questões de planejamento regional e outros aspectos afetos à gestão em ambiente regional, como é o caso, por exemplo, de planejamento de utilização de recursos hídricos com base em planos de bacia hidrográfica.

O tema, bastante negligenciado, merece atenção quando observamos os dados sobre urbanização e crescimento das cidades, pois considerável número de municípios e mais da metade da população brasileira estão inseridas em ambiência metropolitana. Quando apresentados, tais dados costumam causar surpresa nas pessoas, pois apesar do cidadão enxergar o grande adensamento populacional em muitas regiões brasileiras, imagina a solução dos problemas apenas com uma visão local, sem interface com os demais municípios e até mesmo com o Estado.

Nesse sentido, e acompanhando o processo de urbanização e crescimento das cidades brasileiras - que ganha força na década de 1960 e com a grande virada a partir da década de 1970, quando a maior parte da população brasileira passa a residir nas cidades (figura 1), o país deve inserir na agenda de debates os arranjos normativos e institucionais adequados para as questões metropolitanas, principalmente para encontrar soluções convergentes e consensuais para a prestação de serviços público de interesse regional - dentre eles o saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana).

Figura 1: Taxa de Urbanização



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (Censo 2010)

No âmbito legal há previsão constitucional para a questão metropolitana (art. 25, §3º, da Constituição Federal¹) e a sua regulamentação por lei específica (BRASIL, 2015), porém com grande vazio de aplicação prática até hoje.

No presente estudo iremos abordar temas que realçam o grande desconhecimento das obrigações e as incertezas da gestão compartilhada em virtude da baixa efetividade de ações práticas, além de focalizar as ações regulatórias diante da titularidade municipal - que agora devem voltar atenções e empreender esforços para o novo modelo de gestão compartilhada.

Por fim, iremos apresentar os principais instrumentos que integram a lei específica e a sua interface com a Lei Federal nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico, BRASIL, 2007), que precisa ser avaliada à luz da inexistente cultura de conselhos regionais e de instrumentos de planejamento regional efetivos.

1. A EVOLUÇÃO DA CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Inicialmente, para que se possa discutir impacto regulatório nas regiões metropolitanas, é importante dimensionar o processo histórico de criação², as áreas de abrangência e o número de pessoas que estão inseridas – e em que localidades do país se encontram, sob essa tutela especial de planejamento e prestação de serviços públicos.

Alguns dados coletados nas constantes atualizações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ajudam a entender o fenômeno da aglomeração urbana e mostram a clara tendência de crescimento a cada dia.

Dados relevantes do IBGE (figura 2) demonstram a vocação e o interesse mais acentuado de algumas regiões do Brasil em manejar a ferramenta legal e institucional da criação de regiões metropolitanas³ para fins de instituir políticas públicas regionalizadas, o que não se prioriza em outras regiões. Vejamos:

Figura 2: Regiões metropolitanas por Estado da Federação



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2018)

E pelo mapa acima (figura 2,) temos várias conclusões e observações possíveis, porém sem qualquer resposta absoluta. Poderíamos concluir, por exemplo, que Estados da federação com grande área territorial e pequena população – como Amazonas, Pará e Mato Grosso, justificariam a pouca adesão à criação de regiões metropolitanas, porém, a constatação se perde nos casos dos Estados da Paraíba e de Santa Catarina,

com população pequena, pequenas cidades, mas com grande número de regiões metropolitanas.

A verdade é que as metrópoles são realidades socioespaciais. Não há uniformidade conceitual, podendo encontrar-se traços comuns para a sua qualificação, dentre eles há o crescimento que acarreta a junção do tecido urbano entre cidades, o desaparecimento da área rural, a polarização econômica e o estabelecimento das relações de trabalho, moradia e comércio, criando interdependência funcional entre elas. (ALVES, 2001, p. 58)

Talvez a tese da cultura de regionalização tome força quando analisamos o número de regiões metropolitanas por região, demonstrando a tradição associativista das regiões nordeste e sul do nosso país:

Figura 3: Regiões metropolitanas por região



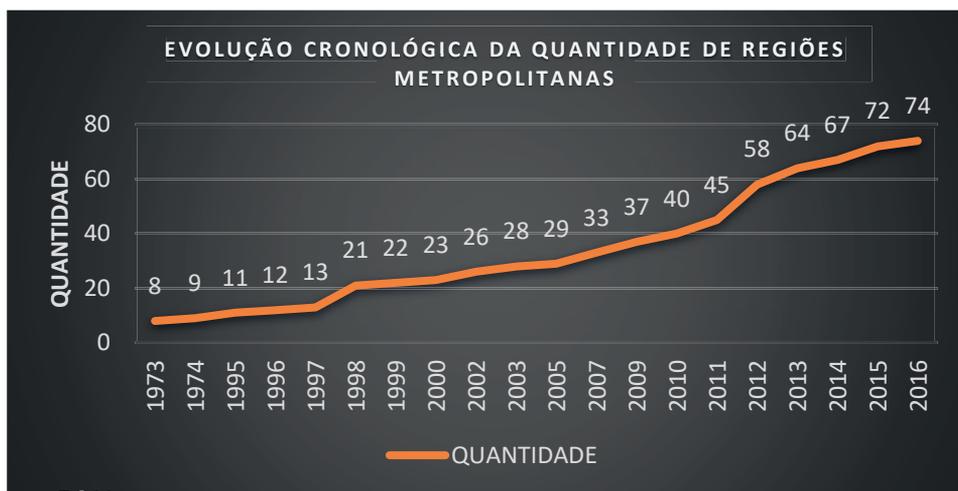
Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2018)

A metrópole, como fenômeno territorial, existe antes e depois dos instrumentos legais que buscam institucionalizá-la, pois a dinâmica metropolitana segue existindo mesmo após a sua institucionalização. Isso quer dizer que, por mais que seja saudável e pareça ser seguro o esforço, no sentido de que o desenho jurídico das unidades regionais seja balizado por critérios técnicos, a busca pela correspondência perfeita entre o fenômeno socioespacial e a institucionalização das metrópoles é, necessariamente, uma tarefa incompleta e parcial. (SANTOS, 2008)

Isso não se deve a uma falha dos mecanismos institucionais, mas ao fato de que o fenômeno de ambiência metropolitana é, em si, irredutível às figuras institucionalizadas que

procuram capturá-lo, razão pela qual segue crescendo o número de regiões metropolitanas criadas ou em processo de criação⁴ no Brasil. Vejamos, na figura 4:

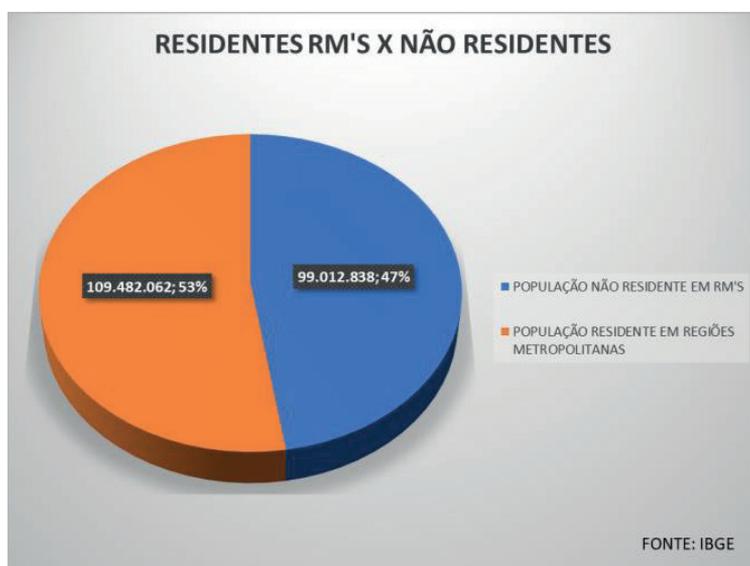
Figura 4: Cronologia de criação das regiões metropolitanas



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2018)

E a lógica de tal movimento expansionista, atualmente apresentada, leva em conta que as regiões metropolitanas são instituídas como forma de viabilizar a prestação de serviços de natureza comum, que dizem respeito a mais de um município vizinhos entre si, de maneira racional e econômica – em especial, dadas as situações em que um município, autonomamente, por razões instrumentais ou de ordem financeira, não é capaz de executar atividades de sua competência singular, ou mesmo quando, por conta de sua natureza, tais atividades devem ou serão melhor realizadas conjuntamente. Temos com isso a inserção cada dia mais presente de tais formatações jurídicas em nossas vidas.

Figura 5: População inserida em regiões metropolitanas



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2018)

A partir de então, frente à dimensão e pertinência do tema, trataremos, mesmo que de forma breve, dos conceitos, fundamentos e perspectivas para a regulação nas regiões metropolitanas.

2. DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS: REGIÃO METROPOLITANA E AGLOMERAÇÃO URBANA

A criação de regiões metropolitanas, como já visto anteriormente, são criadas para viabilizar o planejamento integrado e a prestação de serviços públicos de natureza comum no âmbito de município contíguos ou limítrofes de maneira racional e econômica. Trata-se de tendência cada vez mais presente no Brasil, já que o fenômeno da concentração urbana é uma realidade.

Nesse sentido, o arranjo regional se destaca, sendo que o interesse individual e local perde a sua preponderância no âmbito das regiões metropolitanas, dando margem ao necessário planejamento regional e integrado.

Vale mencionar que a interpretação conjunta dos artigos 25, §3º, e 21, inciso IX, ambos da Constituição Federal, determina a competência exclusiva da União para estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. Todavia, a regulamentação do dispositivo constitucional veio somente no ano de 2015, com a publicação da Lei Federal nº 13.089 - Estatuto da Metrôpole (BRASIL, 2015)⁵, que tratou das questões metropolitanas de modo pormenorizado.

Nesse interim, os Estados agiram livremente na disciplina da matéria, constituindo as regiões metropolitanas, e muitas vezes disciplinando as atividades em seu âmbito, por meio de lei complementar. As definições de região metropolitana e de aglomeração urbana, bem como os aspectos relevantes para a configuração de uma metrôpole, constam da Lei Federal nº 13.089/2015, nos seu art. 2º:

(i) aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

(ii) região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrôpole; e

(iii) metrôpole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BRASIL, 2015)

O conceito doutrinário de região metropolitana é apresentado por ALVES (2011, p. 11), segundo o qual a

Região metropolitana é constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade socioeconômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o

grupamento de Municípios por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional.

Outra questão que merece destaque é a diferenciação entre os conceitos de região metropolitana, aglomerado urbano e microrregião. O Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Nelson Jobim, por sua vez, ao analisar o tema em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ, que versa sobre a matéria, faz a seguinte distinção entre os três tipos de região:

Na REGIÃO METROPOLITANA há uma relação de desigualdade entre os MUNICÍPIOS tendo em vista a ligação entre “centro” e “periferia”, entre “capital” e “cidades adjacentes”. Nos AGLOMERADOS URBANOS, a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre MUNICÍPIOS próximos. Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação⁶.

3. PLANEJAMENTO INTEGRADO NAS REGIÕES METROPOLITANAS: O PDUI

Pensar a execução de serviços públicos integrados pressupõe a existência prévia de um planejamento. O ato de planejar leva a um plano, que no caso específico das regiões aglomeradas deve ser consolidado no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI.

Nas clássicas lições do urbanista Flávio Villaça (1999, p. 172), o conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente. Nesse sentido, pode-se dizer que sempre se buscou estimular os planos individuais de cada cidade. Sua atuação insere-se, se não na prática (já que a maioria dos planos não saiu do papel), pelo menos nas ideias referentes a planejamento urbano.

Diante de tal realidade o problema do planejamento torna-se mais complexo e desafiador em ambientes metropolitanos, já que uma das premissas é equacionar realidades distintas entre municípios integrantes de um espaço geográfico.

Com o advento da Lei Federal nº 13.089/2015 e a imposição às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas da formulação de um plano de desenvolvimento urbano integrado – o qual deverá ser elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, com a participação, inclusive de representantes da sociedade civil, para posterior aprovação por meio de Lei estadual, apresentou-se uma nova realidade de planejamento, o regional.

Trata-se de documento de grande importância, que pautará toda a atuação dos entes federativos colegiados no que tange o planejamento de políticas públicas e a execução de serviços públicos no espaço metropolitano. Nesse esteio, o plano urbano integrado possui conotação ampla, abrangendo a integralidade das atividades concernentes à região metropolitana e a elaboração das políticas públicas correlatas.

Contudo, é importante salientar que, paralelamente ao PDUI, podem ser elaborados planos setoriais, destinados ao tratamento de modo pormenorizado de atividades específicas de competência metropolitana, como o saneamento básico, o transporte coletivo público metropolitano de passageiros, saúde, dentre outras.

Aliás, tais planos setoriais são de grande importância para o adequado tratamento e disciplina de temas sensíveis. É tão-só necessário que esses planos não entrem em conflito ou rivalizem com o plano macro. Ademais, note-se que o plano integrado diz respeito, unicamente, às questões e serviços de interesse comum, realizados no âmbito da região metropolitana.

Ou seja, as questões concernentes exclusivamente ao interesse local dos entes municipais deverão ser objeto de tratamento do seu plano diretor. Todavia, o plano local deverá ser compatível com o plano de desenvolvimento metropolitano. Isso porque os interesses comuns metropolitanos devem se sobrepor aos interesses locais de cada municipalidade⁷.

Nesse sentido, o §2º do art. 10 do Estatuto da Metrópole dispõe que “A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do §1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001”. (BRASIL, 2015)

4. A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO ESPAÇO METROPOLITANO

Ao examinarmos a relação estruturada entre Estado e os diversos municípios nas regiões metropolitanas, é possível afirmar que ali vigora um modelo de governança, oriundo das variadas interações entre os entes que a integram, e destes com a sociedade civil, ao atuarem de modo coordenado na consecução de finalidades e deveres de interesse comum.

A concepção de governança na atuação da Administração Pública enseja um novo modo de ação dos entes administrativos, marcado pela atuação mais consensual e concertada, em relações mais horizontalizadas, em oposição à concepção clássica do agir da Administração Pública, em que prepondera atuação verticalizada, unilateral e impositiva por parte do ente público. Ademais, sob esse enfoque, tem-se uma preocupação maior com os resultados da ação pública, privilegiando-se a realização do interesse público de modo eficiente, em home-nagem ao que dispõe o art. 37 da Constituição da República.

Esse viés é especialmente nítido no que toca as regiões metropolitanas. No cenário metropolitano tem-se uma diversidade de entes, hierarquicamente iguais entre si e que buscam a consecução de interesses comuns a todos.

Todavia, é necessário reconhecer que, não obstante a existência de interesses comuns capazes de aglutinar os diversos entes (municípios e Estado), fato é que existem interesses locais e individuais de cada um desses entes, os quais terão de ser equalizados entre si, com alguns deles sendo eventualmente mitigados, em prol do interesse comum maior. Nessa égide, a ação negocial tem crescente importância – municípios e Estado terão de buscar consensos para a melhor efetivação de seus desideratos, numa ação concertada.

Interessante observar que os princípios destacados no Estatuto da Metrópole são explícitos quanto à *preservação da autonomia dos entes da Federação que integram a região metropolitana*. Ou seja, o fato de um município integrar a região metropolitana não irá tolher a sua autonomia ou sua responsabilidade e competência para a realização do planejamento que diz respeito exclusivamente ao interesse local. No que tange os interesses comuns da região, estes devem preponderar sobre interesses particulares de um ou outro ente integrante do espaço metropolitano. Entretanto, a conformação do modo como será realizado esse

interesse metropolitano se dará de modo colegiado, em um processo decisório que envolverá, necessariamente, os diversos entes.

Ainda, note-se que o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, na qualidade de princípio, faz evidenciar que a busca por esse desenvolvimento é um dever conjunto de todos os integrantes da região – ou seja, não se trata de uma responsabilidade do Estado, enquanto instituidor da região metropolitana.

Nesse ponto, a forma como se estruturará a governança interfederativa nas diversas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é objeto de tratamento do art. 8º do Estatuto da Metrópole, que dispõe no seguinte sentido:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, 2015)

Note-se que a perspectiva legal do conceito de governança é abrangente, abarcando não somente os agentes públicos que se relacionam entre si, enquanto partes integrantes da região metropolitana, mas também agentes privados, ao prever a existência de instância colegiada deliberativa composta também por representantes da sociedade civil. Tem-se, assim, um espaço de participação popular, que fortalece a democracia participativa dentro da região metropolitana, e propicia que os interesses locais das comunidades que integram o espaço metropolitano sejam chamados na formulação das decisões.

Ademais, a participação da sociedade no âmbito da gestão metropolitana já era prevista desde 2001 no Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), o qual já previa em seu art. 45 que “os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”. (BRASIL, 2015)

5. A NOVA CONFIGURAÇÃO DA REGULAÇÃO PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS

Postos os conceitos e a formatação jurídica reconhecida para o planejamento integrado (PDUI) e de decisão em regime de colegialidade (Governança Interfederativa), passamos a tecer breves considerações acerca dos impactos de tal modelagem na regulação do saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana).

Como foi explorado na parte inicial do trabalho, o número de regiões metropolitanas e a crescente instituição de aglomerados urbanos e microrregiões – além da grande população envolvida nesses ambientes, nos obriga a repensar o conceito de regulação do saneamento básico em seu modelo tradicional.

A prática regulatória nacional, bastante solidificada no conceito de titularidade municipal, foi erigida nas prerrogativas locais para definição de seu regulador, sendo que atualmente temos *agências estaduais* em quase todos os Estados da federação, algumas dezenas de agências com atuação *municipal* (e nesse modelo quase sempre aproveitando escala para atuação

multisetorial local) e algumas, porém crescentes e com grande potencial de expansão, de consórcios públicos *intermunicipais*. Nunca é demais frisar que regulação é obrigatória para todos os serviços de saneamento do Brasil, independentemente da forma de prestação – se direta por Departamento ou indireta por autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, concessão plena ou parceria público-privada⁸ e que a autorregulação é vedada pelo nosso ordenamento jurídico⁹.

Nunca se discutiu ou sequer se pensou em titularidade compartilhada para a definição da regulação – como se propõe nos novos debates, sempre se pensou em prestação e regulação no âmbito local: o titular define o seu prestador e o seu regulador.

Porém, avançar nessa concepção e pensar em regulação integrada em saneamento básico no âmbito de regiões metropolitanas pressupõe superar alguns obstáculos reais e complexos. O primeiro deles é o planejamento integrado.

Entendido que a regulação do saneamento básico prescinde de instrumentos para a sua efetividade e que o plano municipal de saneamento é fundamental nessa empreitada, temos um primeiro problema: ainda não encontramos experiências gestadas de planos de desenvolvimento urbanos integrados (PDUI) – com exceção da tímida experiência embrionária paulista, para que se possa pensar em uma regulação regionalizada.

Aliás, a questão do planejamento local já apresenta um problema de operacionalização nos casos de contratos de programa e nos contratos de concessão, que em sua concepção à época da contratação (licitação ou sua dispensa, dependendo do caso), dispõe de plano de negócios de investimentos específico¹⁰ (ou proposta comercial), o que dificulta a negociação para alteração das metas de investimentos em tais contratos, notadamente nos casos dos prestadores estaduais que alegam a impossibilidade de atender ao plano municipal de saneamento diante da existência de tarifa estadual única ou tarifa regional, o que afetaria o equilíbrio econômico e financeiro do prestador diante do atendimento das metas locais¹¹.

Tal questão tende a se agravar ainda mais, pois não se vê alteração de cenário para essa conjuntura diante de um plano regional integrado. Iria o prestador estadual alterar a sua concepção inicial de investimentos diante do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, ou adotaria a mesma premissa da impossibilidade de atendimento, continuando o plano a ser um documento ficto que se contrapõe ao planejamento realizado para a concepção da tarifa estadual?

O segundo ponto, é pensar a unicidade de regulação sem que haja a unicidade de prestação de serviços. Parece contrariar a lógica de buscar padronização regulatória diante da existência de modelo plural de prestação de serviços em muitas das regiões metropolitanas. Teremos grandes dificuldades para criar regras uniformes diante do diversificado e específico modelo de contratualização instituído no Brasil que tem padrões para contratos de programa, contratos de concessão (que em sua essência, e por força da Lei Federal nº 8.987/1995 já tem regras contratuais claras), além de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Terceira questão que se coloca como intrigante e contraditória no contexto global das novas propostas legislativas (aqui representadas pelas Medidas Provisórias editadas no passar dos últimos períodos¹² – MP 844 e MP 868): se a ideia é edição de normas de referência por parte da Agência Nacional de Águas - ANA, qual a necessidade de um *standard* regulatório dentro da região metropolitana? Não seria a norma-padrão da agência nacional a referência a ser seguida por todas as reguladoras para efeitos de fiscalização, regulação econômica e acompanhamento dos contratos?

E a questão das agências municipais? Parece apropriado reconhecer a titularidade como poder do Município e depois minar tal prerrogativa com a criação de inúmeras regiões metropolitanas, como se vê nos gráficos iniciais?

Essas e outras questões ainda estão muito novas e a prática da ambiência regulatória do saneamento básico em regiões metropolitanas ainda é muito incipiente, porém várias dúvidas aqui lançadas servem para iniciar um debate necessário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho traz breves considerações sobre o Estatuto da MetrÓpole (Lei federal nº 13.089/2015) e uma primeira abordagem teórica sobre a sua interface com a regulação do saneamento básico.

Parece-nos um avanço a forma de estruturação conceitual do Estatuto da MetrÓpole (Lei federal nº 13.089/2015), deixando claras as condições para configuração de uma região metropolitana: (i) uma área constituída por municípios limítrofes; (ii) essa área possui destacada expressão nacional ou regional; (iii) há uma integração dinâmica entre esses municípios – não somente no âmbito geográfico, mas também socioeconômica, ambiental e política; e (iv) uma complementaridade funcional entre os diversos municípios que integram a área.

E a definição parece-nos extremamente relevante, pois como destacado na parte inicial do trabalho, há uma tendência crescente de instituição de regiões metropolitanas em vários Estados brasileiros, o que traz, para a regulação do saneamento, impactos diretos, já que pode – hipoteticamente, cercear a atuação de agências reguladoras municipais e criar restrições reais para outros modelos exitosos já implantados, como é o caso de consÓrcios públicos intermunicipais que atuam em mais de uma região metropolitana.

Preocupa-nos, portanto, a falta de qualquer conexão entre o modelo institucionalizado na Lei e a prática de muitos Estados para a criação de regiões metropolitanas, que foram baseadas em critérios políticos e não em definições geográficas, urbanísticas ou conceituais¹³.

Interessante iniciativa – porém extremamente desafiadora, é a formatação dos planos de desenvolvimento urbano integrado – PDUIs, que deverão ser elaborados no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, com a participação, inclusive de representantes da sociedade civil, para posterior aprovação por meio de Lei estadual.

Entretanto, por mais que se pense em gestão associada e compartilhamento de decisão em Órgão colegiado regional, várias questões locais apresentarão barreiras técnicas de difícil superação prática, como é o caso já conhecido do descolamento das metas dos planos e dos planos de negócio das empresas estaduais prestadoras de serviços de saneamento.

Por fim, a questão da regulação em regiões metropolitanas está envolta em grande debate – assim como todo o marco regulatório do saneamento, que vem sofrendo várias mudanças legislativas com impactos que ainda serão dimensionadas no futuro próximo.

As propostas lançadas e a interpretação dada aos diplomas legais de regência do tema (Lei federal nº 11.445/2007 e Lei federal 13.089/2005) parecem não convergir e tendem a trilhar caminhos bastante diversos, já que o fenômeno da criação de regiões metropolitanas tendem a um cenário de tomada de decisão colegiada, em ambiente de compartilhamento e a Lei de Saneamento, a seu turno, reforça cada vez mais a pauta e a matriz da titularidade municipal, posições diametralmente conflitantes.

O debate sobre o processo de regulação em regiões metropolitanas é uma pauta que merece atenção, assim como clarificar as intenções e o processo de criação de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões é imperativo democrático, já que impõe ao Município-titular restrições ao manejo de suas prerrogativas constitucionais no saneamento.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. Ca.. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. n. 21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. *Lei federal n° 13.089/2015*. Estatuto da Metrópole.

BRASIL. *Lei federal n° 11.445/2007*. Política Nacional de Saneamento Básico.

BRASIL. *Lei federal n° 10.257/2001*. Estatuto da Cidade.

BRASIL. *Decreto federal n° 7.217/2015*.

IPEA. Instituto de pesquisa Avançada. *Leis complementares: institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras*. 2019. Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#legislacao>> Acesso em: 16 abr. 2019.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D.; BIDERMAN, C.. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Edusp, 2004

SANTOS, M. de O.. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei n° 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B.. (Orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8673>. Acesso em: 16 abr. 2019.

SILVA, J. A. da. *Comentário contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

VILLAÇA, F.. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: *O processo de urbanização no Brasil*. CSABA DEÁK & SUELI RAMOS SCHIFFER (Orgs.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BALDUSCO, L. F.. *Gestão Metropolitana e o Papel do Município Periférico: o caso de Itapeverica da Serra*. Dissertação de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana do Mackenzie. São Carlos, 2006. Disponível em: http://tede.mackenzie.com.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=319

MADEIRA, R. F.. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. *Revista do BNDES* 33, jun/2010, p. 123-154.

OECD (2014), *The Governance of regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. 119 p. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. Acesso em: 20 jan. 2019.

OLIVEIRA, C. R. de; et al (Org.). *Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ*. São Paulo: Essencial Idea Editora, 2016.

NOTAS

¹ Art. 25.(...) §3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

- ² Na obra *São Paulo Metrópole*, a estruturação de uma metrópole é entendida como “(...) intimamente ligada à compreensão do desenvolvimento dos três elementos articuladores que constituíram: a dispersão intensiva do padrão periférico; deslocamento da função residencial para áreas desprovidas de atributos urbanos básicos e a acentuada desarticulação do sistema de transporte público e dos fluxos responsáveis pela mobilidade intermetropolitana”. (MEYER; GROSTEIN; BIDERMAN, p. 37)
- ³ O presente artigo não abordará as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), que são definidas como regiões administrativas que abrangem diferentes unidades da federação. Esses recortes são criados por legislação específica, na qual as unidades da federação que as compõem são elencadas, além de definir a estrutura de funcionamento e os interesses das unidades político-administrativas participantes. No caso das RIDEs, a competência de criá-las é da União, com base nos artigos 21, inciso IX; 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal.
- ⁴ Destaca-se ainda que o banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apresenta, além das regiões metropolitanas apontadas pelo IBGE, outras duas regiões institucionalizadas no país, Grande Pedreiras (MA), Leste do Estado do Maranhão (MA), perfazendo um total de 76 RM’s. Disponível em: < <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#legislacao> >
- ⁵ A finalidade do Estatuto da Metrópole é fixar diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. A competência da União para instituir tal regimento é extraída da leitura integrada dos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182, todos da Constituição Federal. Vale mencionar que o grande desafio a ser enfrentado pelo Estatuto era a ausência de padrão nas modelagens de governança interfederativa nas mais diversas unidades regionais instituídas pelos Estados membros da federação.
- ⁶ ADI nº 1.842/RJ. Ministro relator: LUIZ FUX. Plenário. Julgamento: 06/03/2013. Publicação DJ: 16/09/2013 - fls. 80. Similar é a compreensão de JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao delinear as distinções entre as diferentes espécies de agrupamentos urbanos nos seguintes termos: “a região metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo. As microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana. Os aglomerados urbanos carecem de conceituação, mas de logo se percebe que se trata de áreas urbanas sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades sede dos Municípios, como na Baixada Santista (em São Paulo), ou não”. (SILVA, 2008, p. 290)
- ⁷ O artigo 12 da lei, em seu parágrafo primeiro, traz os pontos mínimos a serem contemplados pelo plano de desenvolvimento urbano integrado, quais sejam: (i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; (ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; (iii) as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; (iv) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; (v) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial. (BRASIL, 2015)
- ⁸ Consta do art. 25, §2º, da Lei federal nº 11.445/2007: “Art. 25 (...) §2º. *Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.*” (BRASIL, 2007) (grifo nosso).
- ⁹ Dispõe o art. 2º, inc. IV, do Decreto federal nº 7.217/2010: “Art. 2º (...) IV - *entidade de regulação: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados;*” (BRASIL, 2010) (grifo nosso)
- ¹⁰ Acrescenta-se, aqui, a preocupação de falta de visão estratégica regional e o total descasamento das metas dos contratos (de concessão e de programa) com os planos de bacias hidrográficas, que devem ser observados na lógica da contratualização local. Nesse sentido dispõe o art. 25, §11, do Decreto federal nº 7.217/2010: “Art. 25 [...] §11. Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com o disposto nos planos de bacias hidrográficas”. (BRASIL, 2010)
- ¹¹ Essa visão de impossibilidade de atendimento às metas dos planos municipais em virtude de tarifas regionais contraria o disposto no art. 25, §11, do Decreto federal nº 7.217/2010, que prestigia o plano – até por entender que a mutabilidade das questões contratuais são realidades e autorizam a revisão para manutenção do equilíbrio contratual: “Art. 25 [...] §8º. No caso de serviços prestados mediante contrato, as disposições de plano de saneamento básico, de eventual plano específico de serviço ou de suas revisões, quando posteriores à contratação, somente serão eficazes em relação ao prestador mediante a preservação do equilíbrio econômico-financeiro.” (BRASIL, 2010)
- ¹² Aqui fica nosso registro sobre a anomia jurídica que tem tomado cena no mundo jurídico brasileiro, que é a edição de medidas provisórias com o simples propósito de colocar temas em evidência e forçar o Congresso Nacional a discutir assuntos sem guardar apreço aos requisitos constitucionais da urgência e relevância, conforme exige a Carta Magna em seu art. 62.
- ¹³ Vejamos o caso do Estado de Santa Catarina, o expoente máximo da proliferação casuística de regiões metropolitanas, que possui 11 regiões metropolitanas e que somadas ocupam 100% do seu território (Leis Complementares nº 475/2010, 523/2010 e 571/2012). São elas: regiões metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado.

ABSTRACT

This article presents a synthetic approach on a poor explored area in the regulatory theory, regulation of the public services of basic sanitation in the scope of metropolitan regions. This research shows the number of established metropolitan regions and those that are in process of formation in Brazil, as well as the impacts of Federal Law 13,089 / 2015 (Statute of Metropolis) on sensitive issues of regulation, which are: ownership, regional planning in detriment to the Municipal Plan of Basic Sanitation (PMSB), interdepartmental governance and regulatory policies of sanitation holders (municipalities) in a metropolitan context.

KEYWORDS

Regulation. Basic sanitation. Federal Law No. 11,445 / 2007. Federal Law No. 13,089 / 2015. Statute of Metropolis.