

CONFLITOS INERENTES À REAPROXIMAÇÃO DO ESTADO FRENTE ÀS INICIATIVAS POLÍTICAS DAS ESFERAS SUBNACIONAIS.*

Ricardo Ojima¹

INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje é comum associar a natureza a uma certa qualidade de vida desejável e aprazível, estando constantemente associada ao que se costuma chamar de “qualidade de vida”. Os panfletos distribuídos nos semáforos e cruzamentos, recorrentemente tentam agregar valor aos condomínios e loteamentos à venda deixando bem clara a relação que, supostamente, possuem com uma vida bucólica no campo, entretanto, ao mesmo tempo, é sempre importante frisar nos mesmos anúncios o quão próximos estas “oportunidades únicas” se encontram dos centros urbanos.

Quando nos deparamos com cenas como esta se torna mais evidente que a ‘natureza’, na era moderna, assume posição oposta à cidade, ao urbano. E, se por um lado são locais privilegiados onde se encontram as oportunidades, a inovação, a economia, a política, a cultura, é também neste local onde ocorre mais visivelmente a exclusão, ou seja, aqueles que não conseguem ao menos satisfazer as suas necessidades básicas de sobrevivência digna (FERREIRA, 1998: 25). Assim, o natural seria algo que existiria independentemente da atividade humana, como se na relação social-natural existissem dois corpos, duas realidades (BUTTEL, MOL & SPAARGAREN, 2000:3). A qualidade ambiental hoje existe como um refúgio e que hoje é mais um motivo de exclusão, isto é, daqueles que possuem uma “qualidade de vida” satisfatória - têm acesso a áreas sem riscos potenciais - e os demais.

Enfim, estes são alguns dos destaques que fazem com que a problemática ambiental seja considerada não somente no seu sentido “natural”. Ou seja, é preciso pensar na natureza enquanto recurso natural, subsídio essencial para a manutenção da vida humana, e mais ainda, como parte integrante e indissociável da vida social e política. É evidente que não se trata de invalidar a proteção das áreas nativas isoladas, a biodiversidade ou determinadas regiões selvagens; é importante que se apreenda que a degradação do meio ambiente está ao nosso lado, logo aqui, e não

* Este trabalho é baseado na dissertação de mestrado defendida junto ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), sob orientação da prof.(a) Dr.(a) Leila da Costa Ferreira (DS/IFCH/UNICAMP) e co-orientação do prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (DCP/IFCH/UNICAMP). Agradecimentos ao prof. Dr. Daniel J. Hogan pela contribuição nesta versão. Trabalho originalmente apresentado no Encontro “Água: questões sociais, político-institucionais e territoriais”.

¹ Mestre em Sociologia (concentração: mudanças sociais: questões ambientais, tecnologia e população) e doutorando em Demografia, Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

basta imaginar que a nossa sensibilização em torno da exploração de florestas – colando adesivos com: “salvem nossas florestas!” - nos redime do fato de não abrir mão do prazer de ficar minutos a fio sob o chuveiro quente em um dia frio.

É evidente que o problema relativo ao abastecimento de água nos aglomerados humanos não é recente, pois – sendo um recurso essencial à vida humana – sempre foi preocupação desde há Grécia ou a Roma antiga. O que existe de novo hoje é que apesar de toda a tecnologia e todos os sistemas peritos, surgiram problemas a partir das soluções encontradas para outros problemas. Confuso? Sim, mas esta parece ser a tônica da discussão a ser abordada mais detalhadamente neste trabalho, enfim, é um esforço em compreender as transformações político-institucionais ocorridas nas últimas décadas como parte de um panorama de transformações enfrentada pela modernidade.

Podemos ter essa percepção através da gestão dos recursos hídricos no Brasil. O Brasil possui cerca de 8% da água doce disponível no mundo, mas cerca de 80% dela está localizada na região amazônica. Assim, as regiões mais populosas - onde residem 95% da população - dispõem de apenas 20% da água disponível no território brasileiro (apud COSTA, 1998). Assim, considerando estes dados, podemos ficar um pouco mais alarmados com a direção na qual se dilui a questão hídrica no Brasil e no mundo: o que sempre nos pareceu infinito e ilimitado parece assumir um aspecto menos tranquilizador, principalmente se pensarmos na poluição e no mau uso deste recurso nos grandes centros urbanos.

Enfim, o que o trabalho pretende indicar são os principais fatores condicionantes para as principais formulações legais e administrativas adotadas pelas esferas federais, estaduais e, principalmente, municipais na história do gerenciamento hídrico/ambiental brasileiro e, ainda, como as alternativas provenientes desta discussão ampliaram os modelos de gestão pública fomentando novos espaços de decisão política com a inclusão dos novos atores sociais. Buscando, acima de tudo, trazer à tona as discussões globais acerca da questão ambiental (com especial destaque a questão da água), a partir de uma experiência localizada e centrada na institucionalização; a principal discussão é sobre meio ambiente e os novos cenários de tomada de decisão, um paralelo entre a teoria sociológica contemporânea (e seus aspectos socioambientais) com as transformações políticas.

Assim, a emergência dos chamados organismos de bacias hidrográfica propõe um novo cenário político e institucional não apenas no âmbito das questões relacionadas à água ou do meio ambiente, este surge como um novo modelo que se depara frente às questões sociais mais delicadas das transformações na “alta modernidade”. Ou seja, não é apenas um modelo de gestão ambiental que emerge, mas um novo modelo político que surge no âmbito de grandes transformações na esfera política brasileira e ganha força no cenário político regional e nacional, mas que por outro lado é reapropriado no âmbito do Estado com um discurso de participação da sociedade civil e que coloca

em discussão a necessidade e a capacidade de articulação destas novas arenas de negociação política.

CRISE DO FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Desde meados da década de 1960, até o final dos anos 80, o Estado brasileiro observou um crescimento de políticas sociais e da expansão do número de pessoas atendidas por estes programas. Entretanto, esta constatação não garantiu ao Estado a capacidade real de atingir políticas de welfare-state universalistas. Assim, surge uma crise de governabilidade envolvendo a distribuição das competências estatais e a sua capacidade de suporte no que diz respeito ao pacto federativo que o sustentava até o momento. Em certa medida, o Estado brasileiro acompanha um processo de crise das esferas estatais no mundo todo, mas com todos os agravantes intrínsecos aos países em desenvolvimento. Enfim, com o processo de redemocratização brasileira, as relações intergovernamentais acabaram por se configurar de um modo não cooperativo no intuito de garantir sua fatia no jogo político. Entrou em crise, então, não apenas o regime autoritário e o estado nacional-desenvolvimentista, mas também o modelo unionista-autoritário.

Às custas de negociações e pressões intergovernamentais distribuiu-se poder e recursos financeiros para as esferas estaduais e municipais, incentivando um federalismo estadualista e predatório (ABRUCIO & COSTA, 1998). Este processo se constituiu como um grande problema se observado do ponto de vista da institucionalização das esferas de ação intergovernamental; isso porque, tendo em vista o processo de cooptação de interesses para a delimitação das instâncias de competência intergovernamental, criou-se um processo de competição insalubre entre as instâncias federativas. Assim, a crise no pacto federativo brasileiro remete a sua própria origem (ABRUCIO & COSTA, 1998), pois limitou as potencialidades incluídas no processo de descentralização de políticas sociais que vieram posteriormente, após a Constituição Federal de 1988.

As políticas sociais brasileiras estiveram sempre fortemente vinculadas à centralidade do poder. Estas políticas se expandiram principalmente em dois períodos autoritários – o da “era Vargas” (1930 a 1945) e no período militar (1964 a 1984). Este fator contribuiu em grande medida na indefinição causada em ocasião da reforma federativa que se deu logo após o início do processo de redemocratização. E é principalmente nas ações e políticas sociais que podemos perceber com mais nitidez as dificuldades a serem enfrentadas pela reestruturação das relações intergovernamentais (ALMEIDA, 1995: 13).

Assim, em decorrência das conquistas políticas durante o processo de abertura política e a intervenção dos governos estaduais para o restabelecimento da democracia, a descentralização das decisões políticas “tornou-se, para as oposições, sinônimo de democracia e de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares” e para as políticas sociais o principal

“instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais” (ALMEIDA, 1995: 17).

Por outro lado, ao longo da década de 80, este consenso passou a ser revisto, já que a descentralização passou a significar cada vez mais o abandono do Governo Federal das políticas sociais, além de ter havido o beneficiamento direto das tradicionais práticas clientelistas nas regiões mais pobres e carentes de serviços sociais. Ou seja, “o ‘mito’ da autonomia local como solução universal para a desigualdade social e econômica caiu, assim como houve uma revalorização de papéis essenciais ao governo federal não apenas como financiador, mas como planejador, coordenador e supervisor destas políticas (ABRUCIO & COSTA, 1998:112).

As demandas por políticas ambientais integradas surgiram na agenda política ao mesmo momento em que a descentralização passou a ocupar destaque nas discussões políticas. Assim, oportunamente, as políticas socioambientais foram integradas às discussões, sendo um dos mais propícios a se adequar ao novo modelo federativo que se impunha. Isso ocorreu, pois não foi necessário readequar uma estrutura política com interesses políticos dispersos em instâncias burocráticas formalizadas já que as políticas ambientais nunca houveram ocupado este papel anteriormente. Assim, os atores políticos envolvidos não sofreriam nenhuma perda com a adoção de novos modelos de gestão. Muito pelo contrário, criava-se um novo espaço político onde novas forças poderiam interagir; ou seja, era um novo cenário onde novos atores políticos oportunamente puderam delimitar sua área de abrangência.

ESPAÇOS PÚBLICOS E MEIO AMBIENTE

Os municípios que antes eram estéreis na articulação de demandas passaram a assumir importância e relevância além do esperado em um curto espaço de tempo. Algumas regiões - principalmente no Estado de São Paulo - passaram a notar, através de seus representantes políticos, quão inter-relacionados eram as suas demandas e qual seria o potencial em resolver tais desafios a partir de um novo olhar. Ainda muito longe de uma dissolução, sendo mais uma superação de alguns limites político-administrativos - sobretudo partidários - em torno de alguns interesses comuns. E da mesma maneira que os Estados Nacionais deixaram de ser a “unidade natural” para a análise dos sistemas sociais (BUTTEL, MOL & SPAARGAREN, 2000:1), as demais esferas institucionais tiveram que se adequar às novas fronteiras. Isso porque o processo de “globalização” implica a reestruturação das relações sociais nos níveis locais e regionais (BUTTEL, MOL e SPAARGAREN, 2001:1).

Através desta reorganização político-espacial, as demandas por políticas públicas passam também a extrapolar os recortes político-administrativos (BUTTEL, MOL e SPAARGAREN, 2001:1) de uma maneira que as novas configurações municipais devem atender a um agir social centrado na

“reflexividade” dos atores sociais individualizados, cada vez mais descolados da estrutura social, com o objetivo de minimizar riscos sociais compartilhados. Dessa maneira, “a democracia e a democratização tanto do processo político convencional como dos centros de decisão econômica, previamente despolitizados, constituem um elemento essencial de uma política de ambiente sustentada” (FERREIRA, 2001:51). Mas, sobretudo, “o que tem se apresentado como inovador, nos últimos anos, é o tratamento destas questões específicas de forma integrada e sistêmica, tendo a dinâmica urbana como eixo de referência” (FERREIRA, 1995: 228). E é nos centros urbanos que se dão relações econômicas, culturais e políticas de modo interativo com as áreas rurais e pequenas e médias cidades, além da geração de riqueza e principalmente o consumo. Por outro lado, é também nesta esfera que os processos de inclusão e exclusão social se tornaram mais agudos e contundentes (FERREIRA, 1995: 229).

A redução da capacidade orçamentária dos municípios (principalmente pequenos e médios) que, por sua vez, limita a redefinição das políticas públicas, aponta - na maioria dos casos - em demandas e problemas que não podem ser solucionados de maneira unilateral. A solução dos problemas não pode ser dada somente em um município, mas devem ser abordados segundo sua temática e entre os diferentes atores sociais (muitas vezes) divergentes, sobrepondo-se a diferentes unidades administrativas e políticas. O principal avanço estaria no fato de que estes modelos parecem apontar para o rompimento de uma perspectiva NIMBY (abreviação da expressão em inglês “Not In My Backyard”, ou seja, “não no meu quintal”) de promover apenas características desejáveis em sua área administrativa, evitando o ônus das ações prejudiciais para regiões adjacentes, como se o problema não fosse de sua competência (TORRES, 1997: 33).

Mas quais são os interlocutores responsáveis por uma efetiva reestruturação das diretrizes para o desenvolvimento desta questão? Se “os custos sociais serão pagos, em qualquer caso, por todos”, seria necessário que houvesse um espaço institucional competente a estas discussões. É imprescindível “uma combinação de intervenções orgânicas, competências coordenadas e consenso ativo, enfim, uma rica rede de sedes institucionais” (GIOVANNINI, 1997:108) para que efetivamente se consolide uma proposta ou um caminho comum para o conjunto da população interessada. Quem, então, são os “responsáveis” pelo gerenciamento eficiente desta demanda? Como poderíamos pensar em utilizar um recurso natural dessa maneira, se a questão sempre foi tratada por todos com tanta fluidez? O caso dos recursos hídricos no Brasil traz alguns indícios de que, a despeito de todo o acúmulo de vícios políticos e sociais, novos cenários e arenas despontam favoravelmente à reorganização institucional do setor, situação que vai além da manutenção de um *status quo*, e parece estar acompanhada de novos paradigmas.

Ou seja, “se é verdade que todos os habitantes do nosso planeta são contaminados e contaminadores, as responsabilidades não são iguais e [muito menos] indiferenciadas”

(GIOVANNINI, 1997:108). Pois existem limites que perpassam papéis, atores e outras demandas político-sociais, e se constituem necessariamente como áreas para a ação institucional; enfim, não se pode transferir a responsabilidade ao indivíduo como se este possuísse, isoladamente, instrumentos individuais de proteção frente aos problemas gerados institucionalmente.

A experiência de gestão intergovernamental, mais precisamente, intermunicipal, desenvolvida na região da bacia do rio Piracicaba “é, em termos sociológicos e políticos, muito relevante, pois há claramente a possibilidade empírica de um acordo político-social que ultrapasse a visão corporativista, geralmente presente nos partidos políticos, e se trabalhe com uma perspectiva mais global”. (GIOVANNINI, 1997:26), É claro que arenas como estas, antes de se consolidarem como fóruns de discussão, passaram por amplas negociações, esforços, tensões e trabalhos conjuntos de modo a compor demandas e necessidades, incluindo e excluindo atores sociais e compondo estruturas organizacionais diversas e divergentes até que se instituíssem formas adequadas de representação de interesses diversos. Neste sentido, mesmo na construção destes espaços públicos democráticos, parte-se de pressupostos que incluem a instrumentalização e a discussão ampla das representatividades a serem incluídas.

Ou seja, a questão da diferença e da igualdade deve ser levada a cabo desde o princípio das discussões de modo que essas arenas sejam, efetivamente, um fórum democrático e que permita dar voz aos mais diversos interesses envolvidos. Mesmo que, em certa medida, possamos pensar que a constituição destes novos espaços é uma construção artificial do Estado com intenções autolegitimadoras, de modo a reconstruir instrumentos de cooptação (DAGNINO, 1994:111), o fato é que estes espaços surgem como responsáveis pelo atendimento ou pela resposta a direitos ora subtraídos. Mesmo que não haja uma prática destes objetivos, não podemos negar que hoje estes espaços são legítimos. Motivo pelo qual podemos confiar nesta trajetória (CARDOSO, 1994:90). E mesmo que pareçam ainda políticas fragmentadas, dispersas, instáveis e frágeis, nada impede que essas experiências permitam o pensamento e o vislumbrar de novos rumos para uma “invenção histórica” (TELLES, 1994:100).

OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A ascensão da questão ambiental enquanto demanda social configura, neste cenário, não apenas a preservação de espécies ou a conservação de ecossistemas. Ela permeia toda a dinâmica socioeconômica, pois já não podemos destacar interesses como este da dinâmica das relações humanas. São devires internalizados e que potencialmente surgem como ambientes de discussão institucionalizados que vão além dos limites geopolíticos e permeiam todo um sistema de relações. De uma maneira geral, é preciso repensar as formas de gestão dos recursos naturais como um processo da dinâmica do sistema industrial em transformação, pois já não é mais apenas sobre a

questão dos recursos naturais que se trata. É necessário repensar os paradigmas da sociedade e rever conceitos e utopias. É um novo momento onde a dinâmica do desenvolvimento não está mais vinculada aos limites da produção em si, mas aos limites da sociedade e aos limites das interfaces políticas e de possíveis institucionalidades.

No caso brasileiro as principais transformações se oficializaram após a promulgação da Constituição de 1988, principalmente no sentido de dar maior autonomia às esferas subnacionais e garantir maior participação da sociedade civil na tomada de decisões. A partir da Constituição de 1988, “houve um processo de descentralização de receitas em prol de estados e municípios; [entretanto], não se estabeleceu a redistribuição das competências entre as esferas de governo” (OLIVEIRA & BIASOTO, 1999:19). Assim, como alternativa a sobreviver em um “vácuo” político-administrativo de competências, muitos municípios passaram a integrar soluções e concentrar esforços no sentido de reduzir esta escassez de recursos financeiros. Entretanto, apesar de o texto constitucional fazer referência à municipalização de alguns serviços públicos (saúde, educação, assistência social, etc.) e à responsabilidade compartilhada pelas distintas esferas de governo no atendimento desses serviços, ainda não se implantou no país um projeto efetivamente ‘pactuado’ (OLIVEIRA & BIASOTO, 1999: 20).

No ritmo destes ocorridos, regiões com maior concentração industrial e pressão ambiental do Estado de São Paulo organizaram-se em torno de alternativas. Isso aconteceu, entre outros casos, na região das bacias dos rios Piracicaba e Capivari no final da década de 80, consolidando o que hoje é uma das experiências mais bem sucedidas de gestão intergovernamental no Brasil. Assim, as questões ambientais - que até então não haviam sido tratadas devidamente pela União, apesar de todo debate internacional - assumiram a sua relevância no debate político neste cenário de descentralização e fortalecimento das esferas municipais de modo que puderam, consolidar novas instâncias de negociação e formular políticas particularizadas para cada região, em certa medida, com alguma autonomia. Neste sentido, o surgimento de novas institucionalidades e novos atores sociais na esfera político-ambiental brasileira, e particularmente no Estado de São Paulo, assume uma posição que vai além da mera discussão de dispersão de poluentes e da questão ambiental tratada genericamente, pois indica a emergência de novas demandas por qualidade de vida e sustentabilidade social em busca de alternativas e soluções com a participação da sociedade civil, das esferas governamentais e de novas instituições que despontam neste cenário mundial em mutação constante e modulada. Enfim, “a expansão da pobreza global e a demanda urgente por justiça global estão auto-evidentemente vinculadas a dilemas ecológicos e, visto de uma maneira adequada, a crise ecológica coloca estes problemas em primeiro plano” (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:225).

Enfim, surge neste cenário modelos de gestão que rompem com a visão estritamente corporativista das instituições políticas, alguns deles surgem de maneira espontânea e outros decorrentes de uma demanda legal. Mas de uma maneira ou de outra, surgem espaços de cooptação de interesses, onde é dado espaço às diferenças. E, no sentido dado às transformações da sociedade moderna proposta pela perspectiva da alta modernidade, avançamos o caso dos consórcios intermunicipais, que representam positivamente este processo de transformação.

Na metáfora utilizada por Beck, “a política ainda se desenvolve nas mesmas velhas jaulas, mas o leão está livre” (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:49), observamos a transformação do político e das instituições, pressupondo a reestruturação das esferas de decisão e os agentes envolvidos neste processo na busca por exercer a luta por espaços, formas e fóruns de formatação de estilo e de estrutura, tanto dentro como fora do sistema político. Neste aspecto, é importante observar tais arranjos institucionais que emergem de antigas estruturas, engendrando novas institucionalidades, pressionando o modelo atual de modo que ele se incorpore à realidade local.

Assim, o que acontece fora da arena política internaliza-se em novas ou velhas instituições implodindo-as e remodelando-as. Mas, “se por um lado o Estado está definindo, por outro ele é mais importante do que nunca (...), como uma cobra, que está perdendo a pele de suas tarefas clássicas e desenvolvendo uma nova ‘pele de tarefas’ global” (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:52) e sob a qual novos atores sociais articulam-se para inserir novas demandas sociais, sem necessariamente partir das previsões dos governantes e tampouco do mundo dos negócios, da ciência ou do Estado. E exatamente por isso, “não há razão para pensar que a descentralização implica inexoravelmente a redução da importância da instância nacional” (ALMEIDA, 1995: 91); pelo contrário, sua atuação pode ser essencial para a “criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos, [mas] que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios” (ALMEIDA, 1995: 91).

É neste sentido que os modelos de consórcios intermunicipais ascendem. Em princípio, trata-se de instrumentos de cooperação entre governos municipais localizados em uma determinada região. Sua principal virtude é seu potencial em viabilizar financiamentos e/ou esforços em torno de um objetivo comum, e de certa maneira se tornam adequadas à uma nova realidade onde as fronteiras dos problemas são, de certo modo, compartilhados. Isto é, quando estes transcendem os limites político-administrativos. Por permitirem a territorialização de um problema comum, os consórcios configuram-se como alternativas interessantes para o enfrentamento da problemática ambiental. Os municípios não perdem a sua autonomia, já que a formação do consórcio não cria uma nova personalidade jurídica, e de modo paritário definem-se novas diretrizes para o desenvolvimento das questões compartilhadas. Tais iniciativas possibilitam que se reúnam esforços em torno de problemas que podem ser comuns a mais de um município e que cada um deles, isoladamente, não

teriam condições adequadas para solucionar. Esses arranjos institucionais atuam hoje em esferas da mais variada gama de interesse, e predominam em interesses ligados ao meio ambiente.

UM BREVE PERFIL DOS RECURSOS HÍDRICOS: A EXPERIÊNCIA PAULISTA E SEUS DESDOBRAMENTOS

No aspecto legal, os recursos hídricos sempre tiveram seu papel nas esferas legislativas. O Código de águas, datado de 1934, assume a posição de marco referencial da legislação dos recursos hídricos no Brasil, sendo considerado pioneiro no país e na América Latina. Em alguns pontos essenciais do seu texto, abrange questões particulares que até hoje se mostram relevantes, senão primordiais. Este fato deixa claro que sempre foi de conhecimento do poder público qual era a importância estratégica da água.

A concepção do Código de Águas demonstra claramente inspiração nos padrões europeus de gerenciamento de recursos hídricos, que na França tem data anterior a 1900. Encontra-se no Código de Águas, desde artigos dispondo sobre a utilização múltipla das águas - ou seja, a noção básica de que a água tem diversos setores de interesse e está relacionada aos mais diversos ramos econômicos, que vão desde o abastecimento doméstico para consumo humano; a irrigação artificial; a agropecuária até a geração de energia elétrica, e cada qual com suas especificidades. Entretanto, esta concepção acerca dos múltiplos usos – uma das mais discutidas hoje no âmbito da gestão integrada - parece não ter sido desdobrada de maneira hábil. O Código de 1934 pulverizou as competências correlatas à cada esfera de interesse - apesar de estar formalmente subordinado ao Ministério da Agricultura –de modo que esta virtude se tornou ineficiente frente à política de desenvolvimento econômico vigente, pois essa pulverização enfraqueceu setores menos articulados já que havia uma tendência forte dos interesses hidrelétricos sobre o uso dos recursos hídricos no Brasil.

A proeminência do Estado de São Paulo frente ao desenvolvimento econômico caracterizou um cenário particularmente favorável ao crescimento de tensões, pressões e riscos socioambientais. Assim, não é difícil de imaginar que as primeiras iniciativas para enfrentar tais problemas surgissem primeiramente nesta região. Ou seja, tanto as tensões engendradas pelo modelo de desenvolvimento econômico quanto as tensões acerca da gestão múltipla dos recursos hídricos favoreceram um maior desenvolvimento da questão nesta região.

Em 1951, inspirado no modelo norte-americano do Vale do Tennessee, foi criado o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE-SP), dando início a um lento e gradual processo de descentralização da política nacional de recursos hídricos. Assim, o DAEE-SP tornou-se uma das mais importantes entidades de gerenciamento de recursos hídricos no país, consolidando estudos e executando projetos de grande relevância nacional, já que participava da criação de uma infraestrutura para o desenvolvimento da região com maior dinâmica econômica no país. O DAEE-

SP surge como autarquia estadual com o principal objetivo de desenvolver o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos. Este fora um esforço importante, na medida em que o setor elétrico já caracterizava uma dominação incontestável (VARGAS, 2000). Um exemplo disso foi a concessão dos serviços de eletricidade, iluminação pública e transporte coletivo (bondes) na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) pela Light; pois, segundo VARGAS (2000), “ela iria se apropriar paulatinamente de quase toda a vazão da bacia do Alto Tietê a partir da metade dos anos 20, com a implantação progressiva do sistema Billings-Cubatão²”. Toda e qualquer solução acabaria sendo condicionada pela necessidade dos possíveis usos d’água na RMSP; ou seja, em detrimento de outras regiões e bacias hidrográficas, a região metropolitana foi beneficiada com todo o tipo de ações que garantissem sua manutenção.

Assim, no âmbito federal, quando a Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) dá origem ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) em 1965, deixando de estar subordinado ao Ministério da Agricultura e passando a ser afeto ao Ministério de Minas e Energia, consolidou-se a ênfase total da gestão dos recursos hídricos em direção à geração de energia elétrica, de modo que os principais investimentos do poder público eram no sentido de aproveitar o potencial hidrelétrico e infraestrutura para viabilizar o desenvolvimento econômico.

Enfim, quando se discute a legislação sobre os recursos hídricos no Brasil, apesar de ser impossível não fazer menção ao Código de Águas de 1934 por conta da dominação do setor elétrico durante cerca de 50 anos, pouco se tem a dizer do impacto que o decreto teve nas políticas públicas da época. De fato é imprescindível que se dê crédito às iniciativas do DAEE-SP para que as mudanças que ocorrem na esfera legislativa, a partir do final da década de 1980, tenham efeito concreto na delimitação das políticas públicas do setor. Um exemplo foi a desativação parcial do sistema Billings-Cubatão, através de determinação da Constituição do Estado de São Paulo, em 1989. Constituição esta que, pioneiramente, inseriu em sua redação a questão dos recursos hídricos através do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH) para o Estado de São Paulo.

Mas é somente em 1991, através da lei estadual nº 7663, quando se cria o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, que efetivamente se caminha para um processo realmente preocupado em dar conta de algumas questões relacionadas à utilização múltipla dos recursos hídricos. Este modelo não surge espontaneamente das esferas políticas de decisão do governo estadual; as propostas foram

² O Sistema Billings-Cubatão consiste em um conjunto de reservatórios próximos ao centro de São Paulo para a geração de energia elétrica na Usina Hidrelétrica de Cubatão, ou seja, com o aproveitamento do desnível para a baixada santista. Conta ainda com a reversão da água do rio Tietê para o canal Pinheiros para regularizar o nível de água do reservatório Billings.

amplamente discutidas nos âmbitos locais e regionais em que se inseriam as principais demandas e tiveram como principal aglutinador - desde a década de 60 – o DAEE-SP.

Embora pareça óbvio, é importante destacar que instrumentos legais amplos não garantem a execução de políticas equivalentes, pois, como vimos, o Código de Águas já previa diversas questões de modo pioneiro – inclusive o uso múltiplo e a formação de agências. Entretanto, quase nada foi feito. A primeira tentativa de instaurar um planejamento e a gestão dos recursos hídricos por bacia foi realizada em 1978, por meio da Portaria Interministerial nº 90 (Ministérios do Interior e das Minas e Energia) que implantou os Comitês Executivos de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH's), subordinados a um Comitê Especial, do governo federal. Ao mesmo tempo, surgem nos Estados iniciativas de associações técnico-científicas e entidades ecológicas pela recuperação ambiental de bacias degradadas, que caminham para um movimento de reação à inércia do governo federal e de afirmação de uma nova política que busca incorporar os diversos atores que partilham do uso das águas (ROCHA, s/d)

Tal inserção criou um eco na esfera institucional que acabou por criar, apenas em 1987 - após já alguma pressão de atores sociais expoentes - um Conselho Estadual, formado apenas por representantes do Estado, e um Comitê Coordenador do Plano Estadual que em 1990 entregam um relatório amplo da situação das bacias hidrográficas do Estado. Tal relatório, antes mesmo de sua consolidação e redação final, foi capaz de dar subsídios importantes para a Constituição Estadual de 1989 e ainda consolidou o anteprojeto da lei estadual de recursos hídricos. Enfim, como resultado dessas discussões e negociações - no âmbito dos organismos estaduais de gestão de recursos hídricos do Estado de São Paulo - foi promulgada, em 20 de dezembro de 1991, a Lei estadual nº 7663, estabelecendo as normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), bem como o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH).

Após a exposição destas iniciativas no Estado de São Paulo, a esfera federal passa a integrar tais demandas no âmbito do legislativo, principalmente após o impulso dado para estas questões após a Rio 92³. Em relação aos recursos hídricos, a normatização culmina com a promulgação da Lei federal no 9433⁴, inovando na medida em que considera a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, além de considera-la através de uma gestão integrada e participativa. Outro fator importante no que se refere a esta lei, é o fato de que ela reconhece o valor econômico da água, remetendo à cobrança pelo seu uso. E talvez essa seja a mais polêmica das mudanças, pois altera princípios importantes e confronta interesses econômicos outrora consolidados, valorando um

³ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), Rio92.

⁴ "Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989".

recurso que, para muitos opositores do modelo, é um bem natural que deveria ser tratado como um direito humano fundamental e não como uma “*commodity*”.

Os desdobramentos subseqüentes à lei 9433 ainda estão caminhando cautelosamente, afinal são inúmeros os conflitos e tensões inerentes aos múltiplos usos da água, principalmente se considerada a cobrança pelo seu uso. As unidades de gerenciamento já despontam como fóruns de discussão (“parlamentos das águas”, como são conhecidas) em suas respectivas bacias hidrográficas, e incitam o dialogo intergovernamental por parte das instâncias subnacionais. Mas, por outro lado, também se criam novos conflitos e tensões na política local, sobrepondo-se a outros interesses e outras instituições.

As bacias hidrográficas despontam como unidades de gestão importantes na medida em que assumem uma base territorial para a compreensão e aplicação de políticas públicas. Entretanto, ainda há muita discussão a ser realizada neste aspecto. Nem todas as instâncias jurídicas estão formalizadas, pois ainda existe grande indefinição acerca das competências atribuídas à União, ao Estado e aos municípios. A gestão integrada dos recursos hídricos demanda uma simplificação das ferramentas e uma transparência das instâncias de decisão para que, de fato, não se reproduzam vícios institucionais impeditivos ao desenvolvimento claro e objetivo da questão, sobretudo nos aspectos relacionados à fragilidade de camadas sociais específicas dentro do emaranhado de tensões que ocorrem no meio ambiente urbano.

Efetivamente, não se trata somente de buscar soluções técnicas ou modelos únicos para a adequação destas demandas. Se por um lado a “associação entre a defesa do mundo da vida e os movimentos da sociedade civil requerem, para seu bom desempenho, que se instituam espaços permanentes para a ação comunicativa” (LEIS, 1995: 58). Por outro, é importante que haja uma efetiva legitimidade política frente aos interesses envolvidos – incluindo aí os interesses da sociedade civil - para que tais processos não apenas se instaurem, mas, sobretudo, se consolidem e não se reproduzam modelos e instituições inócuas.

CONFLITOS NA BACIA DO PIRACICABA: PRIMEIROS SINAIS

O gerenciamento dos recursos hídricos passou a apresentar os primeiros sinais de uma preocupação por parte das políticas públicas estatais, principalmente no Estado de São Paulo, quando se notou que o crescimento econômico e as tensões sociais entraram em crise com as principais instituições e os interesses políticos. A RMSP desde o início da década de 60 enfrentava crises de abastecimento de água nos períodos de estiagem, e cada vez mais a capacidade de abastecer a região metropolitana com água em condições adequadas parecia impossível.

Assim, ao final da década de 60, iniciou-se o projeto de reversão do fluxo de águas para o abastecimento do Complexo Cantareira, como uma das alternativas para o abastecimento de água

para a RMSP. Este sistema consistia em desviar parte das águas dos rios Atibaia e Jaguari (principais afluentes do rio Piracicaba) com o objetivo de criar reservatórios para abastecimento da capital paulista. Entretanto, esta decisão ocorreu através de um modelo centralizado, sem se preocupar com as possíveis conseqüências que este projeto poderia ter a médio ou longo prazo nas bacias hidrográficas originais.

Neste momento, a região da bacia dos rios Piracicaba e Capivari já enfrentava problemas com a qualidade de suas águas, principalmente nos períodos de estiagem, observando freqüentemente grandes mortandades de peixes que, mais tarde, se saberia estar fortemente vinculada ao despejo de vinhoto⁵ diretamente nos cursos dos rios. Tais problemas ambientais tiveram forte visibilidade na opinião pública local o que deixou a sociedade civil mais sensível em torno destes problemas.

O comprometimento de parte da vazão do rio Piracicaba através da reversão do fluxo das águas para o Complexo Cantareira agravou em muito a situação, iniciando uma enorme insatisfação com o modelo de gerenciamento dos recursos hídricos. Para os municípios que utilizavam as águas destes rios não era justo que eles tivessem que arcar com os custos adicionais de novos sistemas de captação de água quando a SABESP (empresa responsável pelo gerenciamento do Complexo Cantareira) desviava para o seu uso exclusivo grande parte dos recursos hídricos da região das bacias dos rios Piracicaba e Capivari. A região, apesar de contar com água de boa qualidade e relativa abundância no período de chuvas, no período de estiagem chega a sofrer uma queda de até 75% de sua vazão. Por outro lado, o aumento na demanda para abastecimento de água na RMSP não poderia ser desconsiderado e seria necessário viabilizar o seu atendimento imediato. Visto desta maneira, este processo demonstra a real importância de alternativas e soluções integradas de gestão dos recursos hídricos.

O fato é que, após o início das atividades do Complexo Cantareira, a disponibilidade hídrica da região da bacia dos rios Piracicaba e Capivari se tornou extremamente limitada principalmente nos períodos de estiagem, levando a Prefeitura Municipal de Piracicaba a entrar com uma ação cautelar contra a SABESP no início da década de 80, solicitando indenização pelo aumento nos gastos para captação de água na região devido às alternativas limitadas de abastecimento de água para o município. O processo não teve continuidade, pois apesar de seu forte apelo social não possuía legitimidade política por parte dos atores sociais requerentes, já que cerca de metade da RMSP depende das atividades do Complexo (VARGAS, 2000).

⁵ O vinhoto, também conhecido como vinhaça, restilo ou garapão, foi o primeiro “vilão” a ser detectado na bacia do rio Piracicaba. É a matéria orgânica proveniente da água residual da destilação da cana-de-açúcar na produção de álcool e açúcar e possui alta concentração de potássio. Hoje, após pesquisas realizadas pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ-USP), é utilizada no processo de fertirrigação, sendo reaproveitada para adubação e não mais lançado diretamente nos rios e córregos.

Mesmo assim, o processo levou a uma grande discussão parlamentar a respeito da derivação do uso das águas, de modo que gerou enormes conflitos políticos na área de gestão pública. Assim, em 1985 foi criado o Grupo de Monitoramento Hidrológico (“os malabaristas da água”), que teria como uma das principais responsabilidades o controle das vazões para o Complexo Cantareira, com especial atenção aos períodos de estiagem. Este grupo era formado exclusivamente por entidades estaduais (SABESP, CETESB, CPFL, Instituto Agrônomo de Campinas e a Secretaria Estadual de Agricultura) e deixou a desejar, pois “não conseguiu articular-se de maneira sistemática e regular com os municípios da região” (VARGAS, 2000). Enfim, no final da década de 80, emergiram formas de associativismo de origem social protestando pela manutenção da qualidade de vida e os movimentos sociais passaram a intervir nas decisões políticas da região. Com o processo de abertura política que se iniciava, várias demandas - que até então estavam adormecidas na opinião pública - convergiram para grandes reivindicações, levando o poder público local a intervir e tomar a frente nas negociações junto ao governo estadual.

Durante a década de 80, particularmente em 1982, com o objetivo de recuperar a sua posição institucional frente aos interesses ligados ao setor de energia elétrica e saneamento, o DAEE tomou a iniciativa de promover encontros entre variados órgãos gestores de recursos hídricos federais e estaduais (o primeiro realizado em São Paulo), estimulando a participação dos novos atores sociais com interesses locais na gestão dos recursos hídricos – principalmente através dos municípios.

Com um caráter simultaneamente técnico e político estes encontros foram importantes e tiveram como um dos principais resultados deste esforço, a instituição, através da portaria 661 de 5 de maio de 1986⁶, a necessidade de se instituir um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Juntamente aos encontros organizados pelo DAEE, surge na região das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí uma campanha promovida pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba denominada “Campanha ano 2000 – Redenção Ecológica da Bacia do Piracicaba”, que encaminhou uma carta de reivindicações ao Governo Estadual, despontando como grande transformação na esfera pública por reconhecer as novas demandas e legitimar os novos atores sociais. Assim, em novembro de 1987, o Governo Estadual de S. Paulo, através do Decreto 27.576, cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e em sua Deliberação nº 5, declara a bacia do Piracicaba como crítica quanto aos seus recursos hídricos. A “Campanha ano 2000” teve papel fundamental na articulação de um organismo intermunicipal na região e, através da iniciativa dos prefeitos ligados à campanha, teve início o processo de coalizão de interesses para a formação de um consórcio de municípios para a gestão dos recursos hídricos da região. Enfim, as

⁶ pelo Ministro de Minas e Energia, do Relatório Final do Grupo de Trabalho, que culminou com a explicitação no Artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal Brasileira.

administrações públicas municipais passaram a se articular na formação de uma demanda política e, sob uma perspectiva de visibilidade política, a discussão avançou rapidamente.

Muitas transformações políticas ocorrem neste período e em junho de 1988, através do Decreto nº 24.498 (SP), a bacia do rio Piracicaba é declarada como “modelo básico para fins de gestão de recursos hídricos”, demonstrando seu pioneirismo frente às dificuldades no gerenciamento e pressão por políticas públicas específicas. Como consequência direta, a Constituição Estadual de São Paulo (1989) dedicou especial atenção ao tema, aprofundando o exposto na Constituição Federal que, em seu artigo 205, afirma que o Estado instituirá o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, congregando órgãos estaduais, municipais e a Sociedade Civil, além de introduzir também o conceito de “cobrança pelo uso de recursos hídricos”.

Ainda no ano de 1988, como decorrência das discussões no âmbito político administrativo, o movimento por um gerenciamento integrado e eficaz na bacia do rio Piracicaba ganhou frente parlamentar através dos deputados estaduais Vanderlei Macris e José Machado, contando ainda com o deputado federal João Hermann Neto, o que levou as discussões à esfera institucional-legal de maneira efetiva e colocou a região em destaque. Mas foi quando José Machado foi eleito prefeito de Piracicaba que efetivamente iniciou-se o processo de consolidação de um organismo intermunicipal para a região. Assim, visando preencher o vácuo político na adoção de medidas eficazes para a resolução dos problemas socioambientais, a iniciativa tomada na reivindicação nº 19 da “Carta de reivindicações” da campanha “Ano 2000” de criar um órgão intermunicipal de gestão integrada de recursos hídricos, toma forma. Foram importantes novos atores como José Machado (prefeito de Piracicaba), Nicola Cortez (prefeito de Bragança Paulista), Jacó Bittar (prefeito de Campinas) e Waldemar Tebaldi (prefeito de Americana), entre outros interlocutores da região frente aos interesses acerca dos recursos hídricos .

Enfim, sob a figura jurídica de associação civil de direito privado - após cerca de dez meses de negociações e reuniões - consolidou-se efetivamente em outubro de 1989, no município de Americana (contando com a participação de 11 municípios representados pelos seus prefeitos), o “Consórcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari”. Com a fundação do Consórcio, as ações planejadas pelo grupo de fundadores não demoraram a ser iniciadas e já em 1991 foi elaborado através do Consórcio o Plano Diretor de captação e produção de água para as bacias dos rios Piracicaba e Capivari, além dos planos diretores e projetos executivos para tratamento de esgoto em 17 municípios. Assim, fortaleceu-se a legitimidade do Consórcio que assumiu a frente no gerenciamento dos recursos hídricos da região sem ficar limitado somente aos projetos de conscientização, reflorestamento e educação ambiental. A principal característica que marca o Consórcio do Piracicaba-Capivari é a sua atuação constante e a pressão política que

engendrou nas esferas políticas de tomada de decisão, consolidando, através dessas demandas, novas estruturas institucionais de deliberação e articulação política.

Assim, o Consórcio PCJ⁷ serviu como modelo para a implantação dos comitês de bacia e grande parte das pesquisas técnicas realizadas pelo Consórcio foram absorvidas no momento da consolidação do modelo de gestão por bacias hidrográficas. Hoje, o Consórcio Piracicaba-Capivari (que hoje inclui também a bacia do rio Jundiá) atua de maneira integrada e coordenada com o respectivo comitê de bacia e continua atuando como órgão de pressão para o avanço das discussões, não apenas no âmbito local ou estadual, mas também no âmbito nacional.

VITÓRIAS E CONFLITOS

Com a criação do Comitê de Bacia em 1993, o principal problema de orçamento para investimentos nas bacias poderia ser minimizado e, assim, desde as primeiras discussões em torno da criação do Comitê de bacia, o Consórcio esteve presente, contribuindo na formulação de seu formato e nas discussões técnicas acerca da experiência adquirida pelos seus 4 anos de atuação. O Consórcio não possuía vaga no Comitê e sua participação se deu através da representação dos prefeitos. Somente a partir de 1997, após muitas negociações, o Consórcio conquistou uma vaga no segmento de “usuários”, obtendo assim participação mais direta, além de continuar suas articulações políticas através dos prefeitos. E neste aspecto, o Comitê surge como o “parlamento das águas” e no campo jurídico-administrativo, organiza-se de maneira pioneira com uma estrutura técnica e normativa democrática e eficiente, servindo de modelo para outros comitês. E, da mesma maneira que o Consórcio, vem conseguindo se consolidar como entidade colegiada legítima e eficiente, adquirindo credibilidade em suas ações. Entretanto, ainda é limitado por não possuir personalidade jurídica. O que motiva ainda mais as aspirações antigas do Consórcio pela criação de uma Agência de Águas através de uma “fundação de direito privado, sem fins lucrativos”, desvinculada do Estado, mas que pudesse contar com este como societário.

Tendo em vista toda esta reestruturação no âmbito da gestão integrada de recursos hídricos na região, podemos perceber que “as dificuldades para o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos não são [necessariamente] técnicas, mas se colocam antes na esfera político-institucional” (VARGAS, 2000). Por este motivo, as interfaces políticas talvez representem as principais perspectivas no modelo que está se consolidando nos últimos anos. Muitas outras variantes

⁷ O rio Capivari sempre foi considerado nas negociações da criação de um consórcio baseado na bacia hidrográfica do rio Piracicaba. Isso porque, contém em sua área de influência grande parte da área urbanizada do município de Campinas, mas sobretudo porque 50% do esgoto de Campinas é lançado no Ribeirão Piçarrão, um afluente do Capivari. O rio Jundiá foi incluído posteriormente no âmbito do Consórcio, muito mais por pressão política do que efetivamente uma vinculação de área de influência; isso ocorreu por ocasião da formalização dos Comitês de bacia. A partir daí o Consórcio passou a ser denominado Consórcio das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.

integram o problema, mas todas convergem necessariamente ao âmbito institucional formado em torno do Consórcio.

Enfim, o comitê de bacia é uma conquista proveniente das demandas formalizadas, principalmente por intermédio do Consórcio PCJ, mas que criou novos desafios e conflitos a serem vencidos. E se por um lado, o “parlamento das águas” delibera e age em consonância com as principais demandas do Consórcio PCJ (e vice versa), por outro ele entra em conflito com as principais ideologias do Consórcio PCJ. Isso acontece, porque a participação de órgãos do governo na composição do comitê enrijece a dinâmica de execução de políticas setoriais, pois os interesses estatais muitas vezes confrontam com os interesses societais, mesmo que seja pela ação indireta – através dos prefeitos.

O principal ponto de divergência entre os diversos setores envolvidos na gestão de recursos hídricos é a questão da cobrança pelo uso da água. Este dispositivo tem sido desde a fundação do Consórcio a sua razão de ser, ou seja, possuir autonomia financeira para deliberação das ações. A estrutura de arrecadação do Consórcio durante os seus primeiros três anos de existência garantiu um volume orçamentário que permitiu investimentos importantes. Hoje, com a morosidade no processo legal para que seja instituída a cobrança pelo uso da água, o Consórcio se antecipa através da criação de sub-bacias e, através de contribuição voluntária dos municípios, retorna com o seu fundo para investimentos. Este fundo teria gerenciamento nos conselhos das sub-bacias que possuem a garantia de retorno dos investimentos em sua área de influência.

Este é um dos principais dilemas acerca da cobrança pelo uso de águas na esfera federal. O Consórcio é contra a idéia da criação de um fundo federal ou que os recursos financeiros da cobrança sejam apropriados pelo Estado para que depois sejam repassados para as bacias de acordo com seus critérios de redistribuição, de tal modo que não seria garantido o retorno integral dos recursos para as bacias de origem. Assim, com a contribuição voluntária já em funcionamento no âmbito de algumas sub-bacias do rio Piracicaba, o Consórcio avança temendo que a resolução do problema da cobrança chegue tarde demais para que os investimentos prioritários do setor possam se utilizar dela.

Do ponto de vista institucional, o processo ainda engatinha na direção de uma alternativa coerente. A captação de recursos financeiros é o maior conflito a ser solucionado e perpassa a constituição das devidas atribuições e competências institucionais. Ou seja, há uma sobreposição de instituições que impede que ações efetivas avancem na direção a que se deviam. Se por um lado, os modelos de gestão por bacias hidrográficas avançaram substancialmente em uma cooptação de interesses salutar no sentido de uma organização supramunicipal e intergovernamental, mesmo em um ambiente político desfavorável a estes tipos de organização, por outro lado, o receio de perder o comando da situação por parte do Estado criou uma instância inibidora para soluções mais ousadas. Dessa

maneira, a questão foge ao seu objetivo primordial – qual seja: a minimização dos problemas ambientais - e passa a reproduzir vícios institucionais sobre quais instâncias políticas competem à gestão e o gerenciamento dos recursos.

Recentemente, após a elevação das questões municipais (cidades) à pasta ministerial, despontam maiores discussões acerca do papel destas instâncias da federação. Afinal, é o município a instância federal mais palpável aos olhos do cidadão e é sobre o qual se devem as maiores tensões na vida cotidiana de cada um de nós. Não é recente, entretanto, a percepção de que gerenciar instituições intermunicipais é uma tarefa árdua e áspera, veja o caso das regiões metropolitanas. De fato, nas regiões metropolitanas, o município-sede acaba “sufocando” e criando problemas para os demais municípios vizinhos. Tais problemas surgem a partir do mesmo motivo pelo qual este município se beneficia, ou seja, da relação intrínseca à dinâmica econômica, social e, sobretudo, de *status* político que a participação de tal ou qual região metropolitana oferece aos municípios integrantes.

Em um cenário de reestruturação da esfera política, tais vantagens se tornam menos evidentes frente aos problemas. No sentido da distribuição dos riscos, estes se tornam mais claros na medida em que a interconexão entre regiões e instituições passa a ser menos valorizada. Dito de uma outra maneira, se as relações interinstitucionais não dependem mais necessariamente de nexos exclusivamente territoriais para se desenvolverem, as vantagens comparativas também diminuem frente aos problemas que se interpõem a eles. Pesquisas recentes⁸ indicam que os maiores bolsões de pobreza, ou seja, áreas contíguas de privação social, se localizam nas regiões fronteiriças dos municípios, principalmente entre o município-sede e o seu entorno. Isso ocorre tanto em regiões metropolitanas institucionalizadas como nas demais regiões polarizadas por centros econômicos regionais.

Tomando o caso dos recursos hídricos como parâmetro, o avanço progressivo da mancha urbana demanda um planejamento municipal capaz de levar água potável de qualidade para regiões cada vez mais distantes do centro (onde existe maior infraestrutura disponível). Este fato faz com que as perdas (por rompimentos de adutoras, vazamentos e pelo próprio preenchimento das tubulações) aumentem. Os processos de uso e ocupação do solo e suas particularidades nas áreas urbanas estão diretamente relacionados ao meio ambiente urbano, ao mesmo tempo em que estão evidentemente vinculados à capacidade política.

Enfim, é necessário apreender tais relações de modo que sejam viáveis as articulações intermunicipais. É preciso incentivar a cooperação institucional através da redução do federalismo predatório, pelo menos no âmbito subnacional (municípios). Experiências como a que existe na gestão por bacias hidrográficas, especialmente como no caso das bacias dos rios Piracicaba,

⁸ Mapa da Vulnerabilidade Social, Centro de Estudos da Metrópole (CEM) – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Capivari e Jundiá, indicam que é uma tarefa difícil e árdua, pois mesmo após mais de uma década de discussões, a solução ainda não parece chegar a um consenso. Mas, por outro lado, essas experiências mostram que o rompimento da competição predatória é possível e abre possibilidades mais otimistas para o planejamento regional com a participação e a articulação construtiva para uma região efetivamente integrada, principalmente em uma perspectiva onde a noção de fronteiras sofre inúmeros questionamentos. Não apenas as fronteiras territoriais estão sendo repensadas como unidades de análise e planejamento, mas também as fronteiras teóricas e possibilidades metodológicas de compreensão da realidade complexa da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.L. & COSTA, V.M.F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**, PESQUISAS, Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, nº 12, São Paulo, 1998.
- ALMEIDA, M. H. T. “Federalismo e políticas sociais”, in **Revista brasileira de ciências sociais**. N.28, 88-108pp., junho, 1995.
- BECK, U. GIDDENS, A. & LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. de Magda Lopes, Ed. UNESP, São Paulo, 1997.
- BUTTEL, F.H., MOL, A.P.J.& SPAARGAREN, G. “Introduction: globalization, modernity and environment”, in **Environment and Global Modernity**, Sage, London, 2000, 1-15pp..
- CARDOSO, R.C.L. “A trajetória dos movimentos sociais”, in **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. DAGNINO, E. (org.), Ed. Brasiliense, 81-90pp., São Paulo, 1994.
- CNUMAD **Conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente e desenvolvimento - Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1978.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA E CAPIVARI, **Edição comemorativa: 10 anos (1989-1999)**, 2000.
- COSTA, A. J.F. “Gestão municipal da água”, in **DICAS – Idéias para ação municipal. Instituto Pólis – Governo e Sociedade**, n. 108, 1998.
- DAGNINO, E. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, in **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. DAGNINO, E. (org.), Ed. Brasiliense, 103-115pp., São Paulo, 1994.
- FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental – sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**, Editorial Boitempo, São Paulo, 1998.
- _____. “Sustentabilidade no poder local: Exemplo significativo – mesa redonda”, in **A questão ambiental: cenários de pesquisa. A experiência do Ciclo de Seminários NEPAM**. UNICAMP, NEPAM, Campinas-SP, 1995, 225-251pp..

- . “Sociologia ambiental, teoria social e a produção intelectual no Brasil”. In **A questão ambiental e as ciências sociais**. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, Ano 8(2):39-70, 2001.
- GIOVANNINI, Fábio. “A democracia é boa para o ambiente?”, in **Revista Ambiente & Sociedade** – Ano I – no 1, 2o semestre de 1997, UNICAMP, Campinas, 103-115pp.
- LEIS, H. R. “Globalização e democracia”, in **Revista brasileira de ciências sociais**. N.28, 55-69pp., junho, 1995.
- OJIMA, Ricardo. **Instituições políticas e mudança ambiental: os novos arranjos institucionais na gestão de recursos hídricos e suas interfaces políticas**. Orientadora: Leila da Costa Ferreira, Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, 2003.
- OLIVEIRA, F.A. & BIASOTO JR., G. “Descentralização das políticas sociais no Brasil”, in ARRETCHE, M. & RODRIGUEZ, V. (ORGS.), **Descentralização das políticas sociais no Brasil**, FUNDAP: FAPESP, São Paulo, 1999.
- ROCHA, G.A. A construção do sistema paulista de gestão de recursos hídricos. Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE-SP), **Simpósio da Associação Brasileira de Recursos Hídricos**, s/d.
- TELLES, V.S. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”, in **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. DAGNINO, E. (org.), Ed. Brasiliense, 91-102pp., São Paulo, 1994.
- TORRES, H.G. **Desigualdade ambiental na cidade de São Paulo**. (Tese de doutorado) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- VARGAS, M.C. “Piracicaba, Capivari e Jundiá: Em busca da gestão sustentável da água em três sub-bacias do médio Tietê”, in **Caderno 3 - NEPAM**, Brochura, FAPESP:projeto temático, 2000.