

GESTÃO AMBIENTAL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS*

Helena Kerr do Amaral**

Margaret Baroni***

1. Introdução; 2. Breve histórico da gestão dos serviços de água e esgoto no Brasil; 3. O caráter público do patrimônio ambiental e a apropriação privada do espaço: a gestão como gestão de conflitos.

Análise de experiências recentes de novos arranjos institucionais para equacionamento da gestão ambiental. Breve histórico da gestão dos serviços de água e esgoto no Brasil. Definição da gestão ambiental como gestão de conflitos. Comitês de bacia hidrográfica e consórcios intermunicipais.

Summary

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT: CHALLENGES AND POSSIBILITIES OF NEW INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

This article presents an analysis of recent experiences with new arrangements of an institutional nature, with a view to properly dealing with the environmental management. The study considers the problem in all of its connected aspects and examines both possibilities and difficulties of cooperation between administrative units politically independent. There is also a brief historical information on the management of water and sewage services in Brazil.

It is also discussed the public character of our environmental inheritance, as well as the public appropriation of the physical space, environmental management being defined as a way of management of conflicts. It also deals particularly with two new institutional arrangements: the committees for hidrographic basins and intermunicipal association of interests in environmental matters, stressing their challenges and possibilities.

Palavras-chave:

Gestão ambiental; arranjos institucionais; comitê de bacia hidrográfica; consórcio intermunicipal; unidade de gestão ambiental; articulação intergovernamental.

* Artigo recebido em jan. 1992 e aceito em mar. 1992.

** Administradora; mestre em Administração Pública e Planejamento Urbano pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (IAESP/FGV); técnica da Fundap e pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Administração e Políticas Urbanas da EAESP/FGV. (Endereço: Rua Cristina Viana, 428/4º andar — 05411 — São Paulo, SP.)

*** Economista pela Unicamp; mestranda em Política Científica e Tecnológica no Instituto de Geociências da Unicamp; técnica da Fundap e membro do Conselho de Administração do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis).

1. Introdução

A implantação de políticas públicas em regiões urbanizadas e altamente industrializadas supõe não apenas pensar as entidades territoriais previstas na Constituição Estadual paulista mas também considerar as especificidades da unidade de gestão ambiental, bem como as novas formas encontradas pelos municípios para aumentar sua participação no processo decisório.

O tema deste artigo será a análise de consórcios e/ou outras formas colegiadas enquanto possibilidades de novos arranjos institucionais para a gestão ambiental. Serão enfocados como instrumentos de planejamento regional para a solução de problemas comuns,¹ como expressão de novas formas de ver o urbano bem como tentativa de resposta a um setor público moroso, ineficiente, privatizado e incapaz de prover os bens e serviços esperados pela população. As propostas de consórcios intermunicipais e de formas colegiadas de gestão — como os comitês de bacia hidrográfica — devem ser vistas dentro de um contexto maior de crise de formulação de arranjos institucionais e devem ser analisadas como passo para a superação do autoritarismo, da excessiva centralização e da ineficácia da atuação conveniada, muitas vezes orientada para o clientelismo e trocas políticas em vez do interesse público.

A desconcentração das atividades industriais no estado de São Paulo, o crescimento das cidades e o não-controle de um processo de urbanização acelerada acarretaram nas duas últimas décadas, principalmente um agravamento dos problemas ambientais, habitacionais, de transportes, ao lado da tradicional carência de serviços básicos como saúde e educação. A crise estrutural por que passa o Estado no Brasil e a recessão que se arrasta, aliadas à falência de um modelo de financiamento das ações do Estado, colocam as grandes questões urbanas num impasse, sem soluções à vista.

É nesse contexto que se devem destacar algumas experiências interessantes de gestão regional, que, de um certo modo, procuram redefinir as relações estado-município e estado-sociedade, baseadas na cooperação de unidades administrativas politicamente independentes. Note-se que não se trata de reforçar um modelo estado-baseado nem de contrapô-lo ao município-baseado, mas sim de tentar criar um espaço de negociação de interesses através da região, com a instituição de um fórum para coordenação das ações. Supõe-se, por exemplo, que o sucesso na revigoração de uma economia regional num país em crise depende também da articulação de interesses entre setor público e setor privado, dirigida a problemas econômicos. O compromisso entre diferentes agentes depende da explicitação de conflitos, e a própria possibilidade de cooperação depende de debate.

A constituição de consórcios e as propostas recentes de organização regional para implementação de políticas públicas nas áreas de recursos hídricos em São Paulo apresentam-se extremamente ricas para esclarecer o debate a respeito da complexidade da gestão das mesmas políticas, complexidade esta relacionada com a definição

¹ Junqueira, A.T.M. Consórcio Intermunicipal: um instrumento de ação. *Revista.Cepam*, São Paulo, Fundação Faria Lima, 1(2), 1990.

da unidade de gestão adequada, dos agentes responsáveis pela implementação da política e da divisão de responsabilidades entre esferas de governo e entre Estado e sociedade, na medida em que essas definições favorecem a ordenação das ações e a composição dos diferentes interesses.

Recente estudo sobre alternativas de gestão ambiental para a bacia do rio Piracicaba nos levou a refletir sobre o corte institucional adequado para equacionar a coordenação entre abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento de resíduos sólidos e suas interfaces com a gestão urbana e a gestão do meio ambiente.² Uma das questões mais relevantes levantadas por esse estudo são os arranjos institucionais alternativos em discussão. Os poderes executivos municipais propõem como alternativa às atuais agências setoriais o seu *consórcio intermunicipal* e os segmentos mais inovadores do Estado trabalham com projeto de implantação de novas formas institucionais colegiadas — os *comitês de bacia hidrográfica* —, embora sem ter ainda equacionado as questões setoriais nem tampouco a interface entre essas políticas de saneamento, recursos hídricos e meio ambiente, e a política urbana.

Para discutir os limites e as perspectivas dos consórcios e comitês de bacia, é importante recuperar sua gênese.

2 . Breve histórico da gestão dos serviços de água e esgoto no Brasil

A gestão dos serviços de água e esgoto no Brasil passou, nas duas últimas décadas, por um processo de centralização, acompanhando a tendência geral de outros países latino-americanos. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento, instalado em 1971 através do Sistema Financeiro de Saneamento e do Planasa, desenvolveu-se no quadro geral de centralização e regionalização das políticas públicas ocorrida durante os governos militares, orquestrada sob a coordenação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Impôta ressaltar, no entanto, que tal regionalização foi decidida em nível central, como parte da estratégia da “racionalização modernizadora” que os governos autoritários imprimiram à gestão urbana, no período compreendido entre fins dos anos 60 e meados dos anos 80.³

Os problemas deixados pela extrema centralização decisória e financeira e pela adoção da lógica empresarial/modernizante já foram apontados pela literatura: gestão rígida, favorece práticas de corrupção e clientelismo, assim como a apropriação privada do Estado. Uma série de fatores concorreu para o esfacelamento desse modelo, que começou a dar sinais de esgotamento no início dos anos 80, culminando com a extinção do BNH em 1986. Ao desmonte desse modelo se segue uma total indefinição do setor, inclusive pela dificuldade de identificação dos interlocutores e responsáveis no nível do Governo central.

² Fundap. *Alternativas de gestão do meio ambiente da bacia de Piracicaba*. São Paulo, 1991 (relatório final do projeto).

³ Amaral, H.K. & Pacheco, R.S.V. *Inovações na gestão coordenada de água e esgoto: comitês da bacia hidrográfica e consórcios intermunicipais*. Trabalho apresentado ao Colóquio Ciudadagua Regional América Central, Caribe y México. São Paulo, s.d. mimeogr.

Num movimento paralelo (e guardando correlação com o desenvolvimento do setor de saneamento), ocorria o processo de abertura política e redemocratização, onde interessa destacar a importância que os governos locais vão assumindo, inclusive com vitórias eleitorais de partidos progressistas no Executivo municipal, em várias cidades importantes, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste do País.

Ao lado da crise do financiamento das políticas de saneamento, o crescimento da preocupação com os problemas ambientais coloca uma nova agenda para os gestores tanto no nível local (Executivos e Legislativos municipais) quanto no nível setorial (técnicos ligados ao abastecimento de água, tratamento de esgotos, controle ambiental, etc.). No centro da agenda, encontra-se a questão de compatibilizar atores e interesses numa escala adequada, que se distancie a um só tempo da gestão centralizada e setorializada anterior e das formas fragmentadas e isoladas de gestão municipal que a antecederam.

Com efeito, se o modelo centralizado de gestão do setor de saneamento tinha evidenciado seus limites, por outro lado o modelo de gestão do poder local; até então colocava sérios entraves à eficiência e à eficácia da gestão, quando privilegiavam práticas associadas à gestão estritamente local; nesses casos havia prevalência da lógica imediatista e individualizada e a reprodução do círculo vicioso pela conjunção local de relações sociais.

Discutir abastecimento de água e esgotamento sanitário, hoje, em regiões industrializadas, significa ampliar o tema levando em conta a coordenação entre diferentes setores para que se possa equacionar os diferentes interesses. Implica, necessariamente, enfocar esses serviços de uma ótica mais abrangente e ambiental a partir da questão dos conflitos que se colocam quanto à sua origem. "Tratamento e disposição de resíduos sólidos, devastação decorrente de práticas fundiárias e imobiliárias especulativas, localização de atividades industriais, abastecimento de água, captação e tratamento de esgotos, são temas que afetam estruturalmente as grandes cidades do chamado Terceiro Mundo. Por outro lado, são objeto de lutas que envolvem múltiplos atores sociais, movidos por diferentes interesses em conflito".⁴

3 . *O caráter público do patrimônio ambiental e a apropriação privada do espaço: a gestão como gestão de conflitos*

Para tratar do gerenciamento dos conflitos ambientais é preciso reconhecer a contraposição entre o caráter público do patrimônio ambiental e o processo de apropriação privada do espaço. "O problema central com o qual se defrontam as políticas nacionais de meio ambiente é a apropriação do solo que leva à dos bens ambientais, enquanto esses bens são, por natureza, coisas comuns."⁵ Isso implica, portanto, uma inevitável politização da questão ambiental.

⁴ Loureiro, M.R.; Pacheco, R.; Fingerinan, H.; Amaral, H.K.; Carneiro, J.M.B. & MacDowell, S. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas, a ser publicado em Sachs, Ignacy, org. *Meio ambiente e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Campus, 1991.

⁵ Vilmorin, C. Politique de l'environnement et stratégies territoriales en France. *Revue Française d'Administration Publique*, Paris, France, Institut International d'Administration Publique, (35): 407-18, jui./sept. 1985.

No entanto, remeter esse embate entre o público e o privado para a esfera da política requer algumas especificações. De um lado, é necessário não reduzir a política ao âmbito do Estado. Deve-se encarar a política como atividade pública, que envolve, além do Governo e da administração pública, as organizações não-governamentais, as empresas privadas e suas entidades representativas e o conjunto dos cidadãos, organizados ou mesmo individualmente, através dos instrumentos jurídicos e institucionais que lhes possibilitam o exercício de sua cidadania.

A degradação ambiental, por sua vez, decorre do próprio modelo de desenvolvimento econômico e do processo de urbanização a ele associado, num quadro marcado pela ausência do poder público no planejamento desses processos. Assim, os desafios hoje levantados em relação à gestão ambiental suscitam a discussão em torno dos limites a serem colocados ao estilo de desenvolvimento econômico, bem como sobre a necessária articulação política dos agentes envolvidos. Aí se devem incluir tanto tentativas de transformação do conteúdo da ação do Estado, como novas formas de organização da administração pública que contemplem a diversidade de agentes e facilitem a concertação entre eles.

Deve-se ressaltar que a extensão e a variedade dos atores envolvidos exigem uma arena de negociação dos conflitos de interesses, projetos e representações, cabendo ao Estado a mediação desses conflitos, respeitados os princípios democráticos. Tais mediações devem buscar construir um campo de compatibilidades possíveis, que venham a sustentar um pacto social.

Com base na experiência internacional, desde 1986 vem crescendo no estado de São Paulo a adesão à proposta de criação de comitês de bacia como forma institucional adequada para estabelecer estes pactos. Surge num momento em que o nível estadual analisa alternativas de revisão de seu papel, debatendo opções de regionalização e descentralização. As grandes vantagens do comitê, que é formado por representantes das esferas estadual e municipal, além de usuários, são favorecer a articulação de interesses entre as esferas de governo e diferentes usuários dos recursos naturais, aproximar a esfera estadual da realidade regional para melhor reconhecer os problemas, auxiliar na ruptura com os enfoques setorializados e centralizados e favorecer a compatibilização entre os interesses regionais e setoriais. O comitê também permite que no processo de compatibilização dos planos se considerem os interesses do conjunto da população do Estado, respeitando as especificidades regionais.

No mesmo sentido de identificação de alternativas de negociação e sustentação de pactos, deve-se notar, nesse período, a constituição de consórcios intermunicipais, refletindo tanto um amadurecimento dos prefeitos municipais, que passam a demonstrar uma visão menos fragmentada e limitada de sua esfera de atuação, como sua articulação, visando aumentar o poder decisório do município na federação. A constituição desses consórcios favorece a articulação dos prefeitos, a identificação dos problemas regionais mais emergentes e a defesa desses interesses regionais específicos. A constituição de embriões de comitês de bacia, bem como o surgimento de consórcios, vêm facilitar a negociação dos múltiplos interesses ligados às questões ambientais do ponto de vista regional.

3.1 A dimensão espacial da questão ambiental

Dada a natureza dos problemas ambientais, é preciso considerar a dimensão espacial da gestão ambiental. A instância regional é indispensável porque a natureza das questões ambientais envolvidas não cabe nos limites político administrativos municipais. Lida-se com fenômenos e conjuntos de abrangência supramunicipal, e muitas vezes supra-estadual. A restrição das ações à esfera municipal pode significar a ignorância deliberada do interesse coletivo regional. A instância superior de governo — estadual e/ou federal — pode ser necessária como mediadora de conflitos no interesse da proteção ambiental.

Assim, do ponto de vista ambiental, a unidade adequada à gestão coordenada água/esgoto é definida espacialmente pela bacia hidrográfica, o que não dispensa outras formas de organização espacial mais específicas (como zona costeira, Mata Atlântica, áreas de proteção ambiental, etc.). No entanto, o recorte espacial não é capaz de garantir por si só a eficácia da gestão, posto que o planejamento não pode limitar-se aos aspectos físico-territoriais.⁶

Posto isso, a primeira questão que se coloca refere-se à própria delimitação da bacia. Seu perímetro pode ser definido primeiramente através de proposta técnica, considerando-se os aspectos físicos e socioeconômicos. Tal proposta deve, porém, ser identificada em campo, analisada pelos municípios e adotada legalmente. Assim, a unidade ambiental representada pela bacia hidrográfica será construída e adotada pelos municípios que a compõem, dando a ela dimensões mais concretas do que a espacial.

Em segundo lugar, cabe considerar que a administração setorializada do Estado usa geralmente diferentes módulos na organização de sua ação. O que interessa discutir são as possibilidades de coordenação das duas perspectivas — a ambiental e a político-administrativa.

3.2 Novos arranjos institucionais

Recusando a gestão através de organizações centralizadas tradicionais, a gestão através de *organismos colegiados* como o comitê de bacia, do qual participam representantes do estado, dos municípios (de forma paritária) e dos diferentes usuários, visa debater amplamente as diferentes alternativas de utilização dos recursos naturais regionais, e pode permitir que a política se adapte às realidades físicas e humanas de uma região. Baseando-se na coordenação e na concertação entre esses múltiplos atores, deve também buscar apoio em forças expressivas como a universidade e segmentos dos setores produtivos, de cunho regional, e não apenas em estruturas vinculadas à administração pública, cuja atuação é necessária mas não suficiente.⁷

⁶ Salvo em ecossistemas mais característicos ou mais homogêneos nas suas características.

⁷ Os níveis extremamente diferenciados de complexidade envolvidos na questão ambiental exigem mediação de um corpo técnico especializado, que é rarefeito enquanto formação multidisciplinar, com capacidade de trabalhar integralmente, o que se agrava com o fato de se encontrar espalhado em vários órgãos da administração.

O recorte da bacia deve corresponder não só às características da configuração geomorfológica da região, como também socioeconômicas. O comitê de bacia deve procurar um módulo de gestão definido em comum acordo com os interessados e uma estrutura de gestão dinâmica. A experiência internacional tem mostrado que a gestão por bacia, no caso de recursos hídricos, tem favorecido a negociação dos múltiplos usos da água.

Do ponto de vista ambiental, os comitês de bacia parecem possibilitar a unificação desejada dos setores de saneamento, recursos hídrico bem como do planejamento ambiental. Sua operacionalidade pode ser favorecida ou reforçada pela existência de consórcios intermunicipais.

Olhando casos no Brasil em que o maior problema ambiental é a disputa pelo uso da água, verifica-se que este tem origem, entre outros fatores, no fortalecimento de políticas setoriais a partir dos anos 70, privilegiando o setor de energia, mas também o de saneamento, em detrimento de políticas públicas de usos múltiplos das águas.

Este fortalecimento de políticas setoriais se deu num quadro de urbanização e industrialização acelerada a partir dos anos 70, decorrendo daí uma situação de degradação ambiental crítica pela existência de atividades produtivas altamente consumidoras e degradadoras dos recursos naturais, principalmente da água, caracterizada pela grande emissão de esgotos urbanos, contaminação da água por resíduos industriais e agrícolas, perda de terras agricultáveis, erosão, empobrecimento da biodiversidade e pela poluição do ar causada pela atividade agroindustrial e urbana.⁸

Em suma, pode-se afirmar que o problema ambiental ligado ao uso da água explicita o conflito em torno da formação de novos arranjos para mediação de interesses. A formação de consórcios, como o da bacia dos rios Piracicaba e Capivari e o consórcio da Billings (que reúne os sete municípios do ABCD paulista), e a proposta de criação de comitê de bacia como parte do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, são iniciativas que podem ser entendidas como novas formas institucionais engendradas para intermediar interesses dos diversos grupos privados e agências públicas envolvidas no problema.

Hoje, o que está em jogo, por parte dos municípios e das agências estaduais, é a disputa pela gestão dos recursos hídricos (planejamento, distribuição, controle e fiscalização) pela regulamentação e ocupação do solo e, sobretudo, pela alocação dos recursos financeiros para o setor. Por parte de certos segmentos de usuários (indústrias e agricultores que dependem de grande volume de água para o processo de produção), o objeto de luta é a internalização, ou não, dos custos de uso da água e recuperação de sua qualidade, e, para outros grupos sociais (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura — CREA, população conscientizada das causas da escassez de água), a questão que se coloca é o abastecimento adequado de água. A perspectiva de regulamentação do princípio do poluidor-pagador, através de recursos advindos da cobrança pelo uso da água (em fase de estudos pelo governo estadual), implicará o acirramento desses conflitos.

⁸ O interior do estado de São Paulo transformou-se, na década de 70, no segundo maior parque industrial do Brasil, perdendo apenas para a Região Metropolitana de São Paulo.

Finalmente, pode-se dizer que o modelo descentralizado de gestão por bacia, proposto pelo corpo técnico das agências estaduais sob a liderança do Departamento de Águas e Energia Elétrica (D/AEE) e apoiado pelas associações civis ligadas à questão da água, objetiva criar um novo *locus* político-administrativo que é, em si, alvo da disputa política.

A efetivação do comitê de bacia ainda depende da regulamentação da Constituição paulista. Os comitês de bacia, para poderem atuar como articuladores e integradores de múltiplos interesses de uso dos recursos naturais e das prioridades de investimentos, devem conter representantes dos diferentes órgãos públicos responsáveis pela gestão e execução de serviços relacionados com recursos naturais (meio ambiente, agricultura, saneamento, recursos hídricos e planejamento) dos níveis estadual e municipal, bem como dos usuários, representados pelo Legislativo e Executivo e por suas associações.

As grandes dificuldades para o avanço dessa experiência devem ser vistas na resistência da burocracia da esfera estadual de governo quanto à descentralização e na dificuldade do empresariado paulista em negociar. As grandes possibilidades podem ser vistas na capacidade de algumas prefeituras se modernizarem, expressa na constituição de consórcios como o do Piracicaba.⁹

Com relação ao consórcio intermunicipal, seu caráter inovador nasce de sua capacidade de interpretar os diagnósticos dos órgãos estaduais e negociar com a sociedade local, reconhecendo como legítimos os diferentes interesses pelo uso da água. Os Executivos municipais podem assumir um papel dinamizador ao atrair os grupos organizados da sociedade civil para a responsabilidade coletiva pela gestão. A capacidade de articulação e flexibilidade do consórcio com municípios, associações, sindicatos e outros tem-se mostrado vantajosa para acelerar a busca de soluções e resultados para as regiões em que se constituíram.

Supõe-se aqui que se possa incluir, como potencialidade a ser explorada na agenda de trabalho do comitê e do consórcio, a revisão da gestão centralizada-burocratizada, bem como o aumento de recursos para financiar serviços públicos como água e esgoto, a redefinição do planejamento da oferta de bens e serviços, a definição de novos mecanismos de decisão da alocação de recursos que envolvam a região como um todo, os diferentes agentes e seus interesses, a elevação da eficiência e da eficácia dos programas, o aumento da capacidade governamental de planejamento,

⁹ O consórcio intermunicipal da bacia dos rios Piracicaba e Capivari foi firmado em 13.10.89, representando atualmente 20 municípios da bacia. Os objetivos do consórcio, definidos em seu estatuto, são: 1) representar o conjunto dos municípios que o integram, em assunto de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais; 2) planejar, adotar e executar projetos e medidas conjuntas destinados a promover e controlar as condições de saneamento e uso das águas das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari, e respectivas sub-bacias, principalmente no que diz respeito ao tratamento dos esgotos urbanos; 3) promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional, criando mecanismos conjuntos para consultas, estudos, execução, fiscalização e controle de atividades que interfiram na qualidade das águas na área compreendida no território dos municípios consorciados; 4) desenvolver serviços e atividades de interesse dos municípios consorciados, de acordo com programas de trabalho aprovados pelo Conselho de Municípios. A atuação do consórcio tem sido pautada pelo enfoque regional, integração dos municípios e busca de soluções globais e não circunscritas à área geográfica de cada município.

coordenação e administração dos serviços públicos (e, inclusive, a revisão dos instrumentos de controle).

Se a setorialização e a falta de articulação dos órgãos e entidades da esfera estadual favoreceram a busca de novos arranjos, por parte dos municípios que se consubstanciaram na formação de consórcios, é preciso, por outro lado, ir além, construindo formas mais adequadas para regular e institucionalizar essas relações. O êxito das políticas públicas na área ambiental dependerá da capacidade de identificação da pluralidade de atores e conflitos e da articulação de novas formas de gestão.

3.3 Desafios e possibilidades dos novos arranjos institucionais

A emergência desses consórcios e dos comitês de bacia traz novas questões sobre a regionalização do estado. Como temos procurado demonstrar, a solução da Constituição paulista de microrregiões, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas aponta soluções adequadas, mas ainda falta elaboração sobre a questão. As regiões em São Paulo não se referem nem a regiões naturais, nem a regiões com identidade, construídas historicamente. Há necessidade de construí-las com os agentes para se poder chegar ao melhor modelo de organização regional. Para gestão ambiental ligada a problemas de qualidade e quantidade de água, a bacia hidrográfica pode servir. Entretanto, cada experiência é singular, e os critérios gerais deverão ser adaptados e negociados.

Dois questões interessantes foram levantadas durante o seminário de Organização Regional e Relações Intergovernamentais no Estado de São Paulo.¹⁰ A primeira sugestão é a de que na bacia do rio Piracicaba a região metropolitana de Campinas coincida com a bacia.¹¹ Esta concepção exigiria, do nosso ponto de vista, formatos especiais para equacionar as especificidades das regiões de proteção de mananciais, ou das regiões mais industrializadas e conurbadas. Nem sempre é possível associar os critérios ambientais à identidade da região. Numa região complexa como a Região Metropolitana de São Paulo, há diferentes sub-regiões, mais ou menos construídas. Há casos de sub-regiões com outras identidades além dos problemas ambientais comuns, com semelhanças socioeconômicas e de estrutura produtiva que favorecem a construção de novas identidades. Estas podem, inclusive, expressar-se na constituição de um consórcio, como o consórcio intermunicipal das bacias do Alto Tamanduateí e Billings.¹²

¹⁰ Este seminário foi organizado na Fundap nos dias 28 e 29 set. 1991.

¹¹ Goldenstein, Stela. In: Seminário Organização Regional e Relações Intergovernamentais no Estado de São Paulo: Subsídios para um Novo Modelo de Organização, 28 e 29 set. 1991.

¹² O consórcio intermunicipal das bacias do Alto Tietê e Billings constituiu-se em novembro de 1990, sendo formado pelos sete municípios do ABCD paulista. Suas finalidades são: 1) representar o conjunto de municípios em matérias de interesse comum; 2) planejar, adotar e executar projetos e obras destinados prioritariamente a abastecimento de água, condições de saneamento básico e ambiental e à qualidade das águas, coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos, drenagem das águas pluviais, prevenção de enchentes e elevação da qualidade do meio ambiente na área das bacias do Alto Tamanduateí e reservatório Billings; 3) promover formas articuladas de desenvolvimento regional em questões referentes a sistema viário e de transportes, desenvolvimento urbano e controle do uso do solo, caracterização socioeconômica e dinâmica demográfica, desenvolvimento econômico e social e da qualidade de vida e planejamento de serviços e obras nas áreas limítrofes entre municípios consorciados.

Talvez esta seja uma explicação das diferenças entre o consórcio do Piracicaba e o da Billings. Neste último, a região dos sete municípios tem uma identidade muito mais forte do que a da bacia do Piracicaba, envolvendo outras dimensões além dos problemas ambientais (têm problemas comuns relativos à intensa industrialização da região e à conurbação das cidades). Parece ser uma região mais robusta, mais nítida e com maior identidade. Nesse sentido, o consórcio da Billings tem tratado de problemas urbanos de várias ordens, mais gerais, portanto. Nesse caso, a própria agenda revela o reconhecimento da semelhança de seus problemas.

A outra questão diz respeito à possibilidade de os consórcios — como o da bacia do Piracicaba — serem embrião de uma entidade regional de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, ou, numa visão mais restrita do comitê de bacia.

Se esses novos formatos jurídico-institucionais, como os consórcios e — no caso da gestão ambiental e de recursos hídricos — os comitês de bacia, favorecem pactos regionais, a quebra dos caminhos tradicionais do clientelismo, da corrupção e da apropriação do Estado por interesses particulares e o aumento da eficiência da coisa pública, será preciso incentivá-los. Não poderiam apontar para um modelo inovador de organização regional?