

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS NO BRASIL: UMA VISÃO GERAL DO GRAU DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, FATORES DIFICULTARES E FACILITADORES PARA A SUA CONSOLIDAÇÃO

Fernanda Matos¹
fcmatosbh@gmail.com

RESUMO

O trabalho fornece uma visão geral sobre Consórcios Intermunicipais que, atuam de forma integrada aos Comitês de Bacias Hidrográficas, promovem a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, podendo ser, inclusive, seu braço executivo. A partir da análise de questionários direcionados aos consórcios, além das informações disponibilizadas pelos mesmos, buscou-se identificar o grau de participação dos municípios, fatores dificultares e facilitadores para a consolidação de consórcios, bem como fomentar a cooperação intermunicipal. A análise foi realizada com base nas respostas de dez consórcios de intermunicipais de bacias hidrográficas, situados em quatro estados brasileiros.

Palavras-chave: comitês de bacia, cooperação, recursos hídricos, municípios, políticas.

ABSTRACT

The paper provides an overview of Consortia that work seamlessly to Watershed Committees, promote decentralized participatory management of water resources, and may even be its executive arm. From the analysis of questionnaires addressed to consortia, and information provided by them, sought to identify the degree of participation of municipalities, dificultares factors and facilitators for the consolidation of consortia and foster inter-municipal cooperation. The analysis was based on responses ten consortia Intermunicipal Watershed, located in four states.

Keywords: basin committees, cooperation, water resources, municipalities, public policies.

RESUMEN

El documento ofrece una visión general de los consorcios que funcionan a la perfección para Comités de Cuencas, promover la gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos, e incluso puede ser su brazo ejecutivo. A partir del análisis de los cuestionarios dirigidos a los consorcios, y la información proporcionada por ellos, trató de identificar el grado de participación de los municipios, dificultares factores y facilitadores para la consolidación de los consorcios y de fomentar la cooperación intermunicipal. El análisis se basa en las respuestas de diez consorcios Cuenca Intermunicipal, que se encuentra en cuatro estados.

Palabras clave: comités de cuenca, cooperación, recursos hídricos, municipios, políticas públicas.

¹ Administradora, pós graduada em Gestão Estratégica de Marketing e Mestre em Turismo e Meio Ambiente pelo Centro Universitário UNA/MG. Professora e Pesquisadora. No âmbito acadêmico, sua produção científica tem se concentrado na pesquisa sobre Gestão, principalmente, estratégias de cooperação e governança. É co-autora dos livros Políticas Públicas; Aliança Estratégica e Governança Pública, pelas editoras Atlas e Alínea.

INTRODUÇÃO

Consórcio intermunicipal, conforme IBGE (2002), é um acordo firmado entre municípios para a realização de objetivos de interesse comum. Um dos principais motivos para se criar um consórcio é a carência dos gestores locais, tanto de capacidade instalada, quanto de recursos financeiros e humanos, frente ao desafio da descentralização. Outros motivos incluem a possibilidade de implementação de ações conjuntas, a possibilidade de articulação de pressão conjunta junto aos órgãos de governo e a capacidade de visão macro dos ecossistemas em termos de planejamento e intervenção.

Através deste tipo de estratégia de articulação entre os municípios, também chamada de cooperação horizontal, conforme mencionado por Diniz (2009), existem vastas possibilidades de atuação por meio dos consórcios intermunicipais, podendo se constituir com menor ou maior pretensão de durabilidade e impacto assumindo os mais variados objetos de trabalho, tais como serviço público, saúde, obras públicas, meio-ambiente e desenvolvimento econômico regional.

Especificamente na questão do gerenciamento dos recursos hídricos, o desenvolvimento do novo modelo de gestão de políticas públicas, com a formulação conjunta de políticas e programas ambientais, tem possibilitado a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a flexibilização de contratação de pessoal, a realização conjunta de obras e prestação de serviços e atividades, tanto temporárias, como permanentes (CARVALHO, 2007).

Este trabalho fornece uma reflexão sobre consórcios intermunicipais, que atuam de forma integrada aos Comitês de Bacias Hidrográficas, promovendo a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, podendo ser, inclusive seu braço executivo. A partir de uma revisão bibliográfica conceitua-se a expressão consórcio intermunicipal, interligando-a a gestão dos recursos hídricos. Finalmente é elaborada a análise de questionários semiestruturados direcionados aos gestores dos consórcios que desenvolvem ações relacionados à questão hídrica, além das informações disponibilizadas pelos mesmos através de suas páginas na internet. Buscou-se através da pesquisa identificar o grau de participação do municípios nos consórcios, fatores dificultares e facilitadores para a consolidação de consórcios, bem como fatores de fomento à cooperação intermunicipal. Nesse sentido, os resultados são apresentados com base na análise das respostas de dez Consórcios Intermunicipais de Bacias Hidrográficas, situados em quatro estados brasileiros diferentes.

A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS E O GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

Segundo Laczynski e Teixeira (2012), citando Abrucio, Sano e Sydow (2010), os consórcios intermunicipais, estruturas de cooperação horizontal, são iniciativas dos próprios municípios, a partir “da identificação de um problema comum e da construção de um sistema de governança entre eles que permita uma relação simétrica entre os atores envolvidos”. Os consórcios públicos com os estados, estruturas de cooperação vertical município-estado, geralmente são induzidos pelos governos estaduais para “maximizar ações em políticas públicas” tais como saúde, desenvolvimento e infraestrutura. Os consórcios com a União, estruturas de cooperação vertical, são “estimulados pelo governo federal e, quase sempre, está articulado com as três esferas de governo”. Geralmente, este tipo de consórcio resulta de condicionalidades externas aos municípios que são colocadas como indispensáveis para o recebimento de recursos federais para políticas públicas locais. “Um bom exemplo é a exigência de formação de consórcios para a coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos com recursos disponíveis no Ministério das Cidades”. Os consórcios interestaduais, estrutura de cooperação horizontal, “são mais raros e geralmente se caracterizam por ações de governos estaduais voltadas à implementação de políticas públicas em regiões fronteiriças sob suas responsabilidades”.

No Brasil, ainda no período da ditadura militar, segundo Barros (1995), registra-se a fundação de dois consórcios intermunicipais em 1969 e 1970, sem nenhuma participação social ou de órgão descentralizado do poder estadual. De acordo com Spink (2012), as primeiras experiências foram

registradas no Estado de São Paulo e das associações intermunicipais em Santa Catarina. Para Lahóz et al. (2007), essas primeiras experiências concentravam-se em modelos de cooperativas regionais.

Entre 1983 e 1986, registrou-se o apogeu de criação dos consórcios, sendo também o de maior índice de mortalidade, “do total de 32, doze não conseguiram sobreviver” (BARROS, 1995, p. 61). Spink (2012) corrobora, afirmando que a expansão ocorrida na década de 1980 teve continuidade até o ano de 2005, e ainda que o processo de consolidação dos consórcios aconteceu sem nenhuma legislação específica.

De acordo com Strelec (2011), a difusão dos consórcios intermunicipais no Brasil ocorreu no contexto de reforma do Estado e incentivo à descentralização, como uma alternativa para viabilizar serviços públicos de qualidade ao cidadão-cliente e solucionar problemas que transcendem os limites territoriais do município. Para Best (2011), “não é possível desassociar o boom de criação de consórcios na década de 1990 dos processos de redemocratização e descentralização política”. É necessário considerar nesse contexto que “o consórcio é um mecanismo institucional relativamente simples, eficaz e democrático de colaboração intergovernamental” (Best, 2011:78).

O Cepam (2001) esclarece que os consórcios não são entidades supramunicipais, ou seja, acima das entidades municipais que os integram, e também não possuem autonomia política. São organizações de auxílio e de cooperação com as unidades que os integram, formulando políticas e diretrizes intermunicipais, gerenciando planos e programas e realizando obras e serviços de interesse intermunicipal.

Carneiro e Dill (2012) destacam que independente do formato ou da complexidade da cooperação municipal, existirão sempre quatro razões para motivá-la, são elas:

1. ordem financeira, considerando que muitos municípios não possuem a autonomia de recursos desejável quando operam de forma isolada;
2. relacionada à primeira, diz respeito à praticidade, tendo em vista que a realização de tarefas de forma conjunta, através dos coletivos intermunicipais, pode ser mais eficiente;
3. diz respeito as duas razões descritas, ou seja, a matriz energética e à economia de recursos associada à expansão de oferta com melhor relação custo-benefício para os cidadãos;
4. a cooperação regional se coloca como meio para se conseguir ganhos de escala em qualquer política pública.

A legalidade dos consórcios foi instituída através da Constituição de 1988, como acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas ou paraestatais, sempre da mesma espécie para realização dos objetivos comuns. Em 1990, no âmbito da saúde, as Leis nº 8080/90 e 8142/90, definiram que os consórcios intermunicipais podem integrar o Sistema Único de Saúde - SUS. Em junho de 1998, a Emenda Constitucional 19, alterou o artigo 241 que passou a permitir a gestão associada dos serviços públicos (BRASIL, 1988; DINIZ, 2009).

Os Consórcios Intermunicipais aflorados sob os respaldos da Constituição, na prática tiveram grandes dificuldades na sua implantação e desenvolvimento, o que fez com que muitos Consórcios sucumbissem logo na primeira transição de mandatos de prefeitos. O fato de não possuírem equipes técnicas próprias e recursos financeiros garantidos, também foram agravantes para o andamento do processo. Também nesse período surgiram vários Consórcios Intermunicipais, como o Piracicaba e Capivari (São Paulo), ABC (São Paulo), Rio Sorocaba (São Paulo) e Santa Maria e Jucu (Espírito Santo), dentre outros, voltados para a “gestão dos recursos hídricos e meio ambiente, baseados na experiência francesa de gestão” dos recursos hídricos (LAHÓZ et al., 2007).

Ainda, segundo Lahóz et al. (2007), os consórcios, em suas regiões e Estados, passaram a desenvolver importante contribuição visando a implementação da gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente no país. Trabalhando na conscientização de base, envolvendo a sociedade e estabelecendo a interlocução direta com os organismos governamentais e promovendo debates sobre as legislações pertinentes ao setor. Em tal panorama, quando ainda não existiam os comitês de bacias, “os consórcios exerciam a dupla função, de organismo executor e de Parlamento das Águas”.

Mais especificamente na questão da legislação dos recursos hídricos, segundo Abers e Jorge (2005), o Estado de São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a editar uma política de recursos hídricos,

através da Lei 7.663, de 30/12/1991. Embora o Estado tenha se baseado nos princípios constitucionais, deixou sem regulamentação aspectos cruciais, como os mecanismos de cobrança. O Estado do Ceará foi o segundo estado a editar sua política em 24/07/1992, através da Lei 11.996.

O Estado de Minas Gerais, também se adiantou à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e aos desdobramentos legais, diretamente a ela ligados e vinculados, que ocorreriam em todo o país posteriormente, instituindo a Lei nº 11.504/94. Esta Lei dispunha sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, orientando a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos e a composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dentre outros (MINAS GERAIS, 1994).

Uma das consequências dessas discussões foi a criação de uma alternativa mais democrática de gestão dos recursos hídricos. Em 1997, foi sancionada a Lei nº 9.433/97, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas). Seu objetivo principal foi assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Alguns dos seus princípios foram os reconhecimentos da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico, além da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, ou seja, de gestão descentralizada e participativa (BRASIL, 1997).

No que diz respeito à gestão ambiental, segundo o IBGE (2008), dos 5.564 municípios brasileiros, 3.332 participam de algum tipo de articulação intermunicipal relacionada ao meio ambiente, o que corresponde a 60% do total de municípios. Dos municípios que apresentam articulação, 1.082 estão associados por meio de consórcios públicos, com o intuito de enfrentar problemas ambientais comuns; 2.467 participam de comitês de bacia hidrográfica; e 849 municípios participam de outros tipos de associação/parceria (MATOS; DIAS, 2013).

Os comitês de bacia hidrográfica são órgãos normativos e deliberativos, tendo como função, fundamentar a regulação para o uso da água, desde que não seja fator impeditivo para manutenção da biodiversidade e para o desenvolvimento econômico. Eles possuem a atribuição legal de administrar os recursos hídricos na bacia, sendo um canal de discussão, de busca de convergências e de intervenções para melhorar a qualidade do meio ambiente na região. E, ainda, garantir a disponibilidade de água em quantidade e qualidade satisfatórias para todos, nos dias atuais e para as gerações futuras (MATOS, 2011).

Os Comitês terão para a execução de suas decisões as Agências de Bacias, entidades jurídicas sem fins lucrativos, com estrutura administrativa e financeira própria que podem ser organizadas como fundação de direito privado ou outra personalidade jurídica. Tendo sua finalidade definida na legislação de recursos hídricos, destacando-se a de que deverá atuar como secretaria executiva do respectivo Comitê de Bacias. Esta agência é a entidade de apoio técnico e de suporte operacional ao respectivo Comitê de Bacia (ANA, 2002).

Brochi (2007) esclarece que os consórcios intermunicipais, ou seja, as associações entre prefeitos, qual podem fazer parte também empresas públicas e privadas, não figuram, diretamente no Sistema Nacional de Recursos Hídricos, mas são considerados pela Política Nacional de Recursos Hídricos como organizações civis de recursos hídricos. Estas organizações podem receber delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para exercer as funções de Agência de Água.

As Agências de Bacia Hidrográficas e as entidades a ela equiparadas possuem como atribuições manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter cadastro atualizado de usos e de usuários; efetuar a cobrança, mediante delegação do outorgante, pelo uso de recursos hídricos. Além de analisar e emitir pareceres sobre os projetos e as obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso da água; acompanhar a administração financeira dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; analisar projetos e obras considerados relevantes para a sua área de atuação. E, também, emitir pareceres sobre eles; promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; gerenciar os recursos financeiros gerados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos da bacia, dentre outras (MINAS GERAIS, 1999).

Nesse sentido, a Agência de Bacia ou Consórcio operacionaliza, executa e gerencia as decisões do Comitê. Apesar de possuírem funções distintas, ambos são responsáveis pela discussão, consolidação e operacionalização da descentralização, estipuladas pelas políticas de recursos hídricos.

Diante do exposto, percebe-se que a gestão da bacia hidrográfica exige a cooperação dentro de sua abrangência de todas as partes interessadas. Quanto maior sua extensão, maior se torna a complexidade deste processo de cooperação, tendo em vista divergências culturais, políticas, diferenças institucionais, além de diferenças de pontos de vista sobre o uso da água (VAN LEUSSEN et al., 2007).

ANÁLISE DE RESULTADOS

Alguns questionários de pesquisa foram respondidos por mais de um representante do consórcio, considerando que alguns representantes não dispunham de todas as informações, sendo necessário complementar algumas questões recorrendo a outro membro. Porém, para fins estatísticos da caracterização de perfil, foram contabilizados os que responderam a maior parte das perguntas.

Sobre a caracterização do perfil dos responsáveis pelo preenchimento do questionário, das respostas recebidas, três foram respondidos por mulheres e os demais por homens. Com relação à posição ocupada na estrutura burocrática do consórcio, os questionários foram respondidos por Secretário /Diretor Executivo (50%); Gestão e Assessoria (30%); Vice presidente (10%); Outros (10%).

Conforme tabela 1, 30% dos consórcios que responderam ao questionários estão localizados no Estado de Santa Catarina, região sul do país, e os outros 70% estão localizados na região sudeste, sendo 35% no Estado de São Paulo; 25% em Minas Gerais e 10% no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1: Relação dos Consórcios x participação

Entidade	Estado	Nº de municípios pertencentes à bacia*	Nº de municípios da bacia fazem parte do consórcio*	Percentual de participação
Consórcio Intermunicipal Quiriri	SC	4	4	100,00%
Consórcio Intermunicipal Lagos São João	RJ	13	12	92,31%
Consórcio Intermunicipal do Rio Jacaré Pepira	SP	34	13	38,24%
Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado	SP	42	3	7,14%
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema	SP	42	15	35,71%
Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba	MG	48	11	22,92%
Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental	SC	52	7	13,46%
Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí	SC	52	9	17,31%
Consórcio Intermunicipal para Recuperação Ambiental da Bacia do Baixo Muriaé, Pomba e Carangola	MG	70	17	24,29%
Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP /MG	74	43	58,11%
		431	134	31,09%

* Informações fornecidas pelos representantes dos consórcios

Fonte: desenvolvido pelo autor

Os consórcios pesquisados possuem grande disparidade em relação ao tamanho da bacia hidrográfica, sendo a bacia do Consórcio Intermunicipal Quiriri, no Estado de Santa Catarina, formada por apenas quatro municípios, seguido pelo Consórcio Intermunicipal Lagos São João, no Estado do Rio de Janeiro, com 13 municípios pertencentes à bacia. No outro extremo, temos a bacia do Consórcio Intermunicipal para Recuperação Ambiental da Bacia do Baixo Muriaé, Pomba e Carangola, no Estado de Minas Gerais, com 70 municípios, e a bacia do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, formada por 74 municípios pertencentes aos Estados de Minas Gerais e São Paulo.

Dos dez consórcios que responderam ao questionário, apenas três, possuem um percentual de participação superior a 50% dos municípios da bacia. Os consórcios que apresentaram os menores índices de participação foram o Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado com 7,14%, seguido do Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental com 13,46% e o Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí com 17,31% de participação dos municípios da bacia.

Questionados sobre quais seriam os fatores que dificultam a consolidação dos consórcios, os responsáveis do consórcio escolheram mais de uma opção da listagem, conforme ilustra o Gráfico 1. A articulação entre os municípios foi o fator que obteve o maior número de indicações, ou seja, oito, o que corresponde a 30% do total. Em seguida vêm as dificuldades estruturais, ou seja, captação de recursos e apoio técnico, com cinco (19%) das indicações; dificuldades internas de planejamento de organização com quatro (15%) e dificuldades de implementação de projetos com três (11%). As dificuldades de articulação com o governo estadual e com as empresas (usuárias) e Sociedade Civil (ONGs) receberam duas indicações (7%) cada, enquanto outras dificuldades receberam três indicações (11%).



Gráfico 1: Fatores que dificultam a consolidação de consórcios
Fonte: desenvolvido pelo autor

Outros fatores citados foram falta de equipe própria, tanto administrativa, quanto técnica, citado pelo representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá; de acordo com o representante do Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado é a "continuidade de governança – cargos políticos", ou seja, falta de continuidade dos dirigentes políticos nos cargos e a ausência de meritocracia na ocupação dos mesmos; e a prioridade dada para as Bacias hidrográficas citado por outra entidade.

Os dados da pesquisa corroboram a explanação de Barros (1995), que afirma que a associação das variáveis, legislação, organização, captação de recursos, apoio administrativo, apoio técnico e divulgação são as principais dificuldades estruturais e funcionais dos consórcios.

Com relação aos fatores facilitadores para a consolidação dos consórcios (GRÁFICO 2), os representantes públicos também escolheram mais de uma opção na listagem. A cooperação municipal recebeu seis indicações, ou seja, 27% do total; seguido por liderança unificada com cinco (23%); atualização permanente, com quatro indicações (18%); facilidade de acesso a recursos, com três indicações (14%) e outros, com quatro indicações (18%).

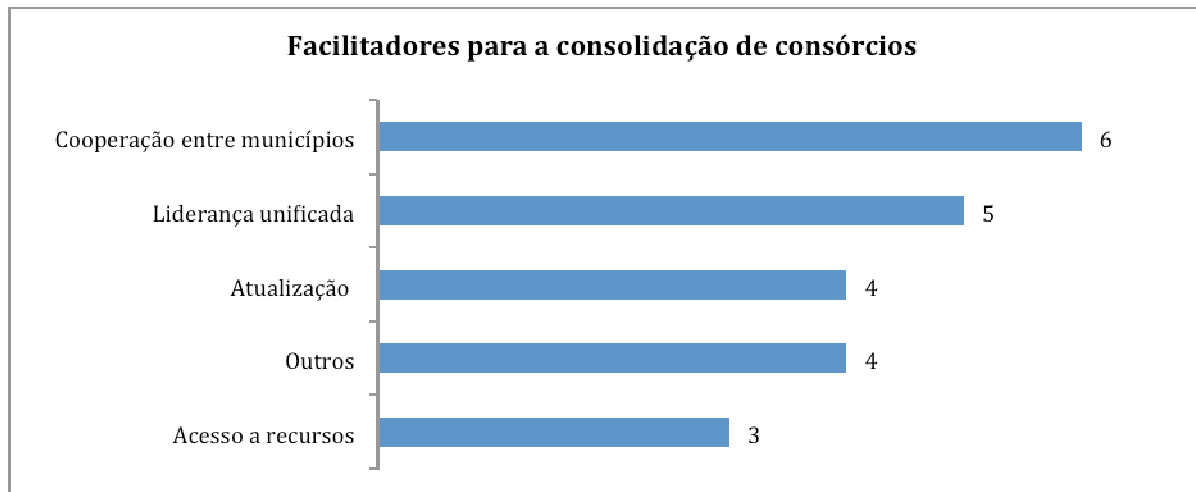


Gráfico 2: Fatores que facilitadores para a consolidação de consórcios
Fonte: desenvolvido pelo autor

Os outros fatores destacados foram a “atuação forte e divulgação das ações”, conforme o representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí; e interesse comum por parte dos membros, de acordo com o representante do Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado. O representante do Consórcio Iberê destaca da necessidade de voluntários técnicos que orientem “as prefeituras e realizam o planejamento estratégico”.

Ao serem questionados sobre quais meios são utilizados para a divulgação das ações do consórcio, os representantes responderam afirmando a existência de vários métodos, que podem ser agrupados em cinco categorias (GRÁFICO 3).

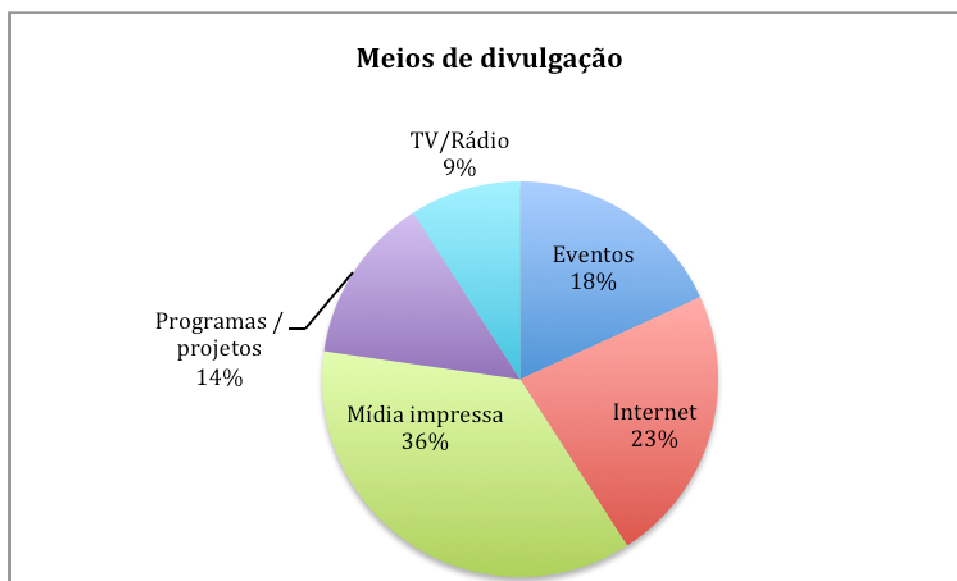


Gráfico 3: Meios de divulgação utilizados pelo consórcio
Fonte: desenvolvido pelo autor

Segundo seus representantes, os meios mais utilizados para divulgação das ações são a mídia impressa (jornais, panfletos e folders), com 36% das indicações e a Internet (*site* e lista de *e-mails*) que recebeu 23% das indicações. Outros meios citados foram os eventos (palestras) com 18%; os

programas/projetos (ações de educação ambiental e expedições) com 14%, e TV/Rádio com 9% das indicações.

O Consórcio Intermunicipal de Ribeirão Lajeado destaca também a divulgação através de panfletos anexados nas contas de água. E o representante do Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba ressalta que “são ainda tímidas as ações de divulgação, em virtude, inclusive, da falta de recursos para maiores ações de divulgação”. Vale ressaltar que dos dez consórcios que responderam o questionário, dois não possuem *site*.

Os representantes, ao serem questionados sobre o que poderia ser feito para melhorar e/ou apoiar a cooperação intermunicipal, apontaram várias ações, que podem ser divididas em oito categorias, conforme ilustra o gráfico 4.

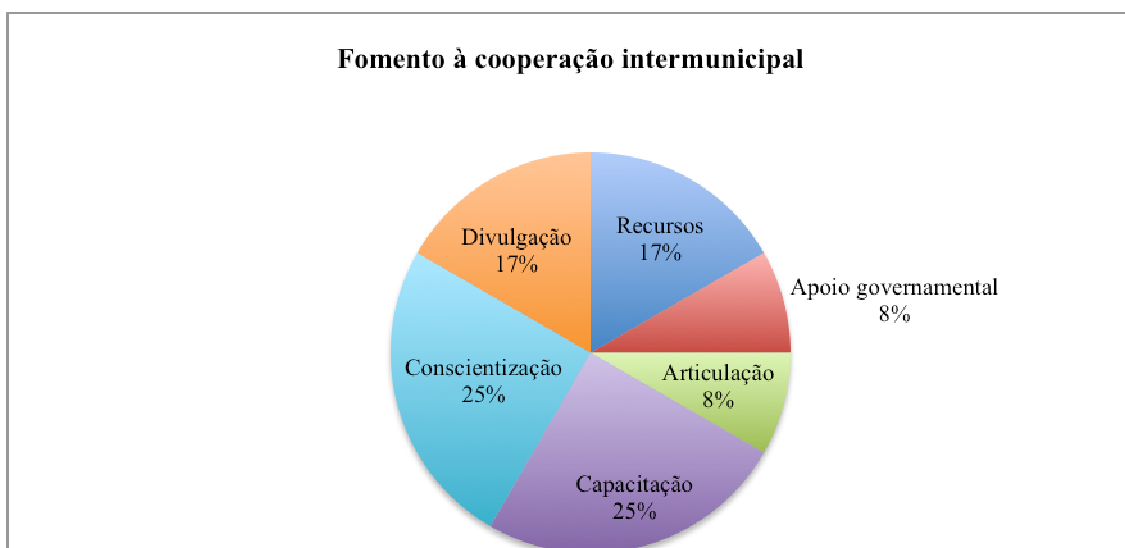


Gráfico 4: Fatores para melhorar e/ou apoiar a cooperação intermunicipal
Fonte: desenvolvido pelo autor

Dos fatores indicados pelos representantes que contribuem para a cooperação intermunicipal, o que obtiveram o maior número de indicações foram a conscientização e capacitação, com 25% do total cada.

Visando aumentar a cooperação os representantes indicaram a necessidade de se desenvolver a conscientização dos gestores ambientais e os gestores públicos, tanto prefeitos, quanto dos funcionários públicos, para com a causa do consórcio e buscar uma participação mais efetiva, bem como fomentar a ideia de trabalhos em conjunto.

Se não houver discernimento por parte dos gestores públicos, afirma o representante do Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba, “quanto à importância do consórcio como órgão responsável pela gestão das águas da bacia, dificilmente se terá uma participação comprometida e efetiva”.

Com relação a capacitação os representantes destacam a necessidade de aumentar a capacidade técnica e elaboração de projetos das equipes do consórcios. Sendo destacado, também, pelo representante do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí, a capacitação dos “prefeitos e funcionários públicos em gestão associada de serviços públicos”, bem como, a importância da gestão das águas na bacia.

O fator “divulgação”, ou seja, a comunicação eficaz, obteve 17% das indicações dos representantes. Para os representantes deve haver maior divulgação das ações desenvolvidas pelos consórcios, podendo servir como incentivo, tanto para dirigentes municipais, quanto para outros consórcios. O representante do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema enfatizou a necessidade de “divulgação dos trabalhos que estão dando certo”. Também com 17% das indicações está a necessidade de ter mais recursos disponíveis para projetos, obras e ações. O representante do

Consórcio Intermunicipal do Rio Jacaré Pepira acrescenta a necessidade de criação de “um Fundo Intermunicipal de Recursos Financeiros da cobrança do Uso da Água”.

A necessidade de articulação aparece logo em seguida, com 8% das indicações dos representantes dos consórcios que indicaram a necessidade de articulação entre os municípios, e também, com outras esferas de poder. O apoio governamental também aparece com 8% das indicações. Para os representantes, é preciso mais apoio do governo, principalmente o federal, segundo o representante do Consórcio Intermunicipal Quiriri, é preciso mais empenho, por parte do governo em “estimular a criação de consórcios entre os municípios e demais entes federados, ou seja, divulgar esta possibilidade de maneira ampla aos interessados”.

Aqui também ocorre identidade com as afirmações de Barros (1995) ao afirmar que o estado possui a função primordial de estimular os consórcios mediante políticas consistentes e duradouras, bem como a função complementar de colaborar com os mesmo financeiramente. Ao abdicar dessas funções, o estado causa alterações significativas na capacidade dos consórcios definirem e programarem seus compromissos prioritários “para com políticas públicas básicas e políticas sociais, não apenas de subtrair sua eficácia virtual, mas principalmente determinando sua falência irremediável (BARROS, 1995 p. 82)”.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo fornecer uma visão geral sobre Consórcios Intermunicipais que, atuam de forma integrada aos Comitês de Bacias Hidrográficas, promovem a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, podendo ser, inclusive, seu braço executivo.

Os comitês e consórcios desenvolvem um novo modelo de gestão de políticas públicas a partir da ampliação de oferta de serviços, flexibilização da contratação de pessoal, cooperação técnica e a realização conjunta de obras, serviços e atividades temporárias ou permanentes. Os consórcios (secretarias executivas dos comitês) surgem como uma estrutura técnica capaz de demandar mais eficientemente os recursos, bem como possibilitar a ampliação da capacidade política dos municípios a eles vinculados. O fato de se constituírem em unidades territoriais de gestão facilita a articulação intermunicipal, pois os municípios transferem a um órgão de governança somente uma parte de sua autonomia, permitindo a gestão de um recurso que não lhes é exclusivo, mas compartilhado por uma comunidade mais ampla, que de outra forma poderia ser prejudicada pela inexistência de um órgão com uma perspectiva mais ampla.

Evidenciou-se através da pesquisa, um baixo índice de participação dos municípios da bacia na maioria dos consórcios (nº de municípios pertencentes à bacia x nº de municípios da bacia fazem parte do consórcio), considerando que dos dez consórcios, sete informaram que menos de 50% dos municípios da bacia participam do consórcio.

Nesse sentido, é indispensável que o consórcio busque maior apoio e mobilização por parte da população e principalmente dos representantes públicos, fazendo-os compreender a importância do gerenciamento dos recursos hídricos, tendo em vista os múltiplos usos da água, recurso este, do qual a humanidade não pode prescindir. É necessário que se mostre aos atores sociais os tipos de decisões que eles podem tomar e quais instrumentos estão ao seu alcance para contribuir, bem como os benefícios que podem ser obtidos. Torna-se oportuno, portanto, o aprofundamento de estudos sobre as razões da pouca adesão dos municípios aos consórcios.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. **Descentralização da gestão da água:** por que os comitês de bacia estão sendo criados?. Revista Ambiente & Sociedade, vol.VIII, n.2 jul/dez, 2005, pp. 99-124.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Glossário de Termos Hidrológicos**, versão 2.0.1, 2002. Disponível em: www.ana.gov.br. Acesso em: março de 2011.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio Intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional**. São Paulo: Alfa Omega, 1995.

BEST, Nina J. *Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº. 9.433. **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. De 8 de Janeiro de 1997.

BROCHI, Dalto Favero. **Análise entre o Comitê PCJ Federal e o Consórcio PCJ**. Simpósio: Experiência em Gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica. São Paulo, 2007. Disponível em: www.comitepcj.sp.gov.br. Acesso em: 16 de março de 2011.

CARNEIRO, José Mario Brasileinse; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*. IN: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p.57-76.

CARVALHO, Vinícius Carlos. **Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Dissertação de mestrado em desenvolvimento sustentável.

CEPAM — INFORMATIVO. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam; Unidade de Políticas Públicas — UPP, v.1, n. 2, 2001.

DINIZ, Danusa Freire Costa. **Consórcio Intermunicipal: Estratégias Competitivas e Colaborativas do CIVARC no Norte Pioneiro do Paran**. Curitiba, 2009. Dissertação – Mestrado em Administração – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros – Meio Ambiente, 2002**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 30 de janeiro de 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros, 2008**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 30 de dezembro de 2009.

LACZYNSKI, Patrícia; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. IN: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p.141-160.

LAHÓZ, Francisco Castro; BROCHI, Dalto; VILELLA, Alexandre; PAIÃO, Adauto. A participação dos consórcios intermunicipais na gestão dos recursos hídricos. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos - São Paulo: 2007. Disponível em: www.abrh.org.br. Acesso em: 05 Mai 2013.

MATOS, Fernanda. Governança Pública, consórcios intermunicipais e gerenciamento de recursos hídricos: o caso da bacia hidrográfica do rio Paraopeba. Programa de Mestrado em Turismo e Meio Ambiente. Belo Horizonte/MG: Centro Universitário UNA [Dissertação de Mestrado], 2011.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. Governança pública: novo arranjo de governo. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 13.199**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 29 de janeiro de 1999.

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 11.504**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 20 de junho de 1994.

SPINK, Peter. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos e discussão. IN: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012. p.13-30.

STRELEC, Thamara C. *Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2011.

VAN LEUSSEN, Wim van; SLOBBE, Erik van; MEINERS, Georg. **Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water Framework Directive at the Dutch-German Border**. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 06 de setembro de 2010.