

## O “CONSORCIO DO RIO JACARÉ”: LIMITES E DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*THE EXPERIENCE OF “CONSÓRCIO DO RIO JACARÉ”: LIMITS AND CHALLENGES FOR INTERMUNICIPAL COOPERATION AND REGIONAL DEVELOPMENT*

**Helena Carvalho de LORENZO**

Centro Universitário de Araraquara – Uniara  
hclorenzo@uniara.com.br

**Sergio Azevedo FONSECA**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp  
saf@fclar.unesp.br

**Darlene Aparecida Oliveira FERREIRA**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp  
darlene@rc.unesp.br

Recebido em 11/2014 – Aprovado em 12/2014

### **Resumo**

O artigo tem como objeto de reflexão a experiência de cooperação do “Consórcio Intermunicipal pela Conservação da Natureza na Bacia do Rio Jacaré Pepira”, conhecido como “Consórcio do Rio Jacaré”. Iniciada em 1985, é considerada a primeira experiência de consórcio intermunicipal voltado ao desenvolvimento regional associado à questão do meio ambiente. A pesquisa, qualitativa no método, delineada como estudo de caso único e apoiada em dados coletados por meio da pesquisa documental, sistematizou informações sobre os projetos e ações do Consórcio, apontando os municípios consorciados e efetivamente beneficiados, as dificuldades enfrentadas, bem como o contexto que levou esse consórcio ao estado de estagnação em que mergulhou após 1999. Os resultados mostraram que, apesar da sua importância histórica e regional, o consórcio estudado não pode ser visto como modelo de gestão, tendo sido fragilizado pela conjuntura política e institucional, pelas realidades locais, pela pouca maturidade dos parceiros para a articulação da cooperação, além da pouca clareza sobre a dimensão regional dos projetos.

**Palavras-Chave:** Bacia hidrográfica, consórcio intermunicipal, gestão da cooperação.

## **Abstract**

*This article has, as its main subject of reflection, a Brazilian experience of intermunicipal cooperation named the "Consórcio Intermunicipal pela Conservação da Natureza na Bacia do Rio Jacaré Pepira" better known as "Consórcio do Rio Jacaré", located in São Paulo State, Brazil. Having its origin in 1985, the consortium is considered the first inter-municipal experience of cooperation which tried to associate regional development with environmental issues. The research, qualitative in the method, designed as single case study and supported by data collected through desk research, systematized information on the projects and activities of the Consortium, pointing among the members those which effectively benefited from the supposed cooperation, along with the difficulties faced and the context which led the consortium to the state of stagnation in which plunged after 1999. The results showed that, despite its historical and regional importance, the consortium could not be seen as a management model, being weakened by the political and institutional environment, the local realities, the absence of maturity of partners for joint cooperation, in addition to the lack of clarity on the regional dimension of the projects.*

**Keywords:** *Water Catchment Area, Inter-Municipal Consortium, Cooperation Management.*

## **1 INTRODUÇÃO**

Nas décadas de 1980 e 1990, com o avanço do processo de descentralização das políticas públicas motivado pela promulgação da Constituição de 1988, têm início diversas experiências de cooperação intermunicipal, com foco na promoção do desenvolvimento local, na preservação ambiental e na ampliação da capacidade dos municípios para atender às demandas locais por serviços públicos.

Foi um período em que a maior parte dos municípios brasileiros foi levada a encontrar, nos planos locais, tanto os meios para financiar os

investimentos públicos e assegurar o funcionamento dos serviços coletivos, como as condições para estimular o desenvolvimento local. Isto significa que, pela Constituição, os municípios brasileiros assumiriam novas responsabilidades antes desempenhadas pelo poder central e desempenhariam outras funções para as quais não tinham competências estabelecidas ou experiência acumulada até então (ARRETCHE, 2000).

Também na década de 90, por meio de leis complementares, ampliaram-se os marcos regulatórios para a descentralização das políticas públicas, possibilitando o surgimento de novos arranjos intermunicipais com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais, favorecendo principalmente os municípios de pequeno e médio porte.

Os consórcios intermunicipais constituiriam um desses arranjos institucionais, voltados para organizar os sistemas descentralizados de atendimento e realizar atividades e serviços especializados, executar obras, adquirir insumos entre outros serviços. Em áreas como saúde e recursos hídricos esses instrumentos foram e têm sido utilizados mais intensamente.

Conforme afirma Cruz (2001) essas experiências caminhavam para o resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, podendo alavancar a articulação micro regional.

Os consórcios eram apontados como instrumentos que permitiam ganhos de escala em políticas públicas, além de serem instrumentos de gestão que possibilitariam a discussão do planejamento regional.

Contribuíram, também, para o aprofundamento dessas experiências, as novas atribuições das diferentes esferas de governo, especialmente dos municípios, combinadas com a nova partilha dos recursos tributários, pela qual a União ficava com

54,9% das receitas disponíveis, os estados com 28,50% e os municípios com 16,60%.

Aos municípios passou a ser atribuído um maior poder decisório, principalmente no que tange às políticas sociais, o que revela também uma estratégia de descentralização, porém com restrições, uma vez que a maior parcela dos recursos ainda ficava sob o controle da esfera federal (JUNQUEIRA, MENDES e CRUZ, 1999; DALLABRIDA e ZIMERMANN, 2009)

Também merece destaque a expectativa de que a descentralização conduzi-se a aprimoramentos nos processos de gestão e das funções administrativas, pela maior proximidade entre os problemas e as instâncias locais de decisão.

Assim, uma maior racionalidade nas estratégias de descentralização poderia emergir, associada a novos valores de universalização e controle do estado (ARRETCHÉ, 1996).

Contudo, a realidade dos processos de descentralização, apontada em estudos sobre o tema, revelou a recorrência de resultados opostos aos esperados (ROCHA e FARIA, 2004; ALMEIDA, 1995; TENDLER, 1999).

Como observou Arretche (2000), a grande complexidade do processo de descentralização, aliada às dificuldades inerentes à heterogeneidade da federação brasileira, levou a uma diversidade de situações implementadas de formas diferenciadas, não raro problemáticas, nos distintos setores da política brasileira.

Um aspecto comum foi a falta de planejamento e de coordenação na transferência de funções aos estados e municípios para responder às demandas resultantes da descentralização de muitas das políticas públicas (ARRETCHÉ, 1996).

Outras situações em que as relações intergovernamentais não se mostraram adequadas foram as relativas aos chamados

"processos oportunistas", em que a falta de equilíbrio ocorria tanto na participação entre os diferentes níveis de governo, quanto entre municípios na discriminação no atendimento de demandas segundo interesses particulares ou afinidades políticas (JORDANA, 2003).

Assim, embora não se possam negar os efeitos positivos da descentralização no sentido de uma maior racionalização e mesmo da democratização das políticas públicas, tais como a difusão de formas de orçamento participativo, a gestão conjunta de escolas, o funcionamento dos conselhos setoriais de políticas públicas e dos comitês de gestão de bacias hidrográficas, ocorreram experiências problemáticas e ou limitadas, tais como o fortalecimento de elites regionais, o acirramento da competição entre entes federados, e a falta de cooperação e coordenação entre entes federativos, particularmente entre municípios (ABRUCIO e SOARES, 2001).

Do ponto de vista dos municípios, o que se vem constatando, historicamente, é que, embora com maiores responsabilidades, os mesmos quase nunca dispõem de recursos financeiros para a implementação das novas políticas pelas quais se tornaram responsáveis.

A situação se torna ainda mais complexa para os municípios de pequeno porte, grande parte das vezes criando laços de dependência em relação aos congêneres de médio e grande porte, considerando-se que muitos problemas locais transcendem o território municipal, exigindo articulações regionais.

A título de exemplo, vale lembrar que não há como um município isoladamente pensar a despoluição de um rio ou sanar um problema de uma estrada vicinal intermunicipal sem que os vizinhos não participem das mesmas empreitadas.

Nesse contexto, vários formatos de parcerias têm sido buscados, dentre eles os pactos, os consórcios, os diferentes tipos de sociedades civis sem fins lucrativos, as agências, as associações, as redes e os fóruns intermunicipais.

A revitalização de economias locais requer, quase sempre, formas mais articulada de parcerias entre municípios. Os consórcios podem ser instrumentos poderosos para a reorganização econômica e, principalmente, da cultura econômica dos municípios, com foco na formação de capital social e no reforço ao desenvolvimento de formas novas de apoio à sociabilidade básica entre municípios.

Assim, o aprofundamento do conhecimento sobre consórcios, dos limites e das possibilidades de seu funcionamento, poderá contribuir para que esses instrumentos possam se constituir em alavancas para um padrão de desenvolvimento mais harmonioso, em âmbito regional.

A pesquisa realizada teve por objetivo estudar a formação e trajetória do Consórcio Intermunicipal pela Conservação da Natureza na Bacia do Rio Jacaré Pepira, conhecido como “Consórcio do Rio Jacaré”, localizado na Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré – BHTJ, e considerado a primeira experiência de consórcio intermunicipal voltado aos temas do desenvolvimento regional associado à questão do meio ambiente. Surgido em 1985, teve ampla atuação até 1999, quando foi desarticulado e encontra-se desativado até o presente. O consórcio em questão foi objeto de raros e esparsos estudos, a maior parte dos quais de alcance restrito.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa cujos resultados ora são relatados pode ser considerada descritiva, na medida em que buscou investigar a formação e a atuação do consórcio, contribuindo para desvendar o papel desempenhado pelo mesmo em sua região de

atuação. A pesquisa também é exploratória, por buscar identificar os fatores que contribuíram para a emergência e funcionamento do consórcio enquanto esteve ativo e as razões de sua desativação, sistematizando os projetos e os resultados das ações implementadas pelos municípios envolvidos.

A pesquisa levantou e organizou os dados e informações sobre seus projetos e ações, identificando os municípios consorciados e efetivamente atendidos, as dificuldades enfrentadas, bem como o contexto que levou esse consórcio ao estado de estagnação em que mergulhou após 1999.

Quanto aos procedimentos para a coleta de dados foram utilizadas as seguintes estratégias: a) pesquisa documental, com a busca de informações sobre o processo de constituição do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê/Jacaré – CBHTJ e sobre o seu histórico de atividades; b) entrevistas com atores participantes do consórcio.

Os resultados da pesquisa são relatados nas próximas seções, na seguinte conformidade. Inicialmente apresenta-se uma breve apreciação sobre dificuldades e potencialidades para a cooperação intermunicipal, com indicativos de possibilidades e limites para a constituição de consórcios intermunicipais.

A seção seguinte contempla o histórico e a evolução dos consórcios intermunicipais no Estado de São Paulo. Na quarta seção são apresentados os resultados da pesquisa, com foco no Consórcio do Rio Jacaré, ficando reservada a última seção para as considerações finais e as conclusões.

## 2 DESCENTRALIZAÇÃO, COOPERAÇÃO E O PROBLEMA DE PESQUISA

A cooperação surge da presença de interesses e problemas comuns que, na percepção dos participantes, podem ser mais bem equacionados conjuntamente (ABRUCIO, 2000).

Diversos estudos e autores procuram discutir os fatores que, no contexto da descentralização, influenciam o sucesso ou o insucesso da cooperação entre entes federativos. Para o presente trabalho foram selecionados apenas os estudos relativos aos fatores que mais diretamente interferem nas relações de cooperação entre municípios (ABRUCIO, 2000; ARRETCHE, 1996 e 2000; ALMEIDA, 1995; CRUZ, 2001).

De um modo geral, os estudos apontam, como fator positivo, a existência de regras institucionais, podendo ser formais ou não formais, estabelecidas pelos diferentes níveis de governo, e que incentivem a cooperação nos planos horizontais e verticais (ABRUCIO, 2000).

De acordo com Abrucio (2000), a composição da equipe de gestão é considerada como fundamental para a cooperação, sendo que as regras para a sua seleção podem afetar o funcionamento e a dinâmica das relações internas.

Outros fatores, ainda apontados pelo mesmo autor, referem-se à percepção de que os entes federados devem compartilhar ações de políticas públicas buscando a cooperação e não a competição.

Já Almeida (1995) destaca que variáveis culturais não podem ser mudadas no curto prazo, assim as regras institucionais ganham relevância, dado o papel que podem desempenhar na neutralidade dessas diferenças. Diferenças de tamanho de municípios ou mesmo de posição hegemônica

levam ao desequilíbrio entre parceiros. Há casos relatados de que a constituição de consórcios visando melhorar um local de destino coletivo de resíduos contou com a adesão apenas de municípios com dificuldades de desenvolvimento (TENDLER, 1999). Os municípios mais industrializados não viram incentivos para se articularem com os mais pobres.

Outro fator de sucesso dos consórcios, também apontado por Abrucio (2000), é a potencialidade do consórcio para significar um reforço na capacidade de coordenação entre os governos municipais, aumentar o poder de diálogo e de negociação. A estabilidade de funcionários pode também garantir maior sustentabilidade de ação pública, incidindo sobre as bases da cooperação.

Um dos exemplos paradigmáticos desse fator de sucesso é o caso do Consórcio da região do Grande ABC Paulista. A região é composta por sete municípios localizados no Sudeste da região metropolitana de São Paulo, que somam um total de 2,3 milhões de habitantes.

Os sete municípios apresentam certa homogeneidade, isto é, o Grande ABC pode ser caracterizado como uma região no sentido forte do termo. Isso se reflete principalmente nas suas dimensões econômicas e político-administrativas.

Na realidade, a construção coletiva de um planejamento regional no ABC paulista tem significado um embrião de um novo modelo de governança metropolitana.

O novo arranjo institucional evidenciou a maturidade dos atores locais, à medida que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas que têm em comum.

Apesar de divergências ideológicas e de interesses frequentemente conflitantes, as novas instituições vêm se enraizando em uma cultura

inovadora de planejamento regional no ABC paulista.

Também fatores circunstanciais, como os traços de personalidade de políticos e burocratas, podem ser decisivos. Além disso, a participação de grupos de interesses privados, como nos casos do incentivo ao turismo, podem ser fatores de consolidação de consórcios e de influência, tanto positiva quanto deletéria, junto aos governantes.

Outras limitações à implementação e ao sucesso dos consórcios intermunicipais podem ocorrer por outros aspectos, tais como a pouca participação de agentes locais, fora e dentro do setor público.

Rocha e Faria (2004) discutem alguns fatores nessa direção e mostram que a criação de mecanismos de participação da sociedade civil organizada, nos diferentes níveis de governo, tem o potencial de gerar transparência no funcionamento dos esquemas de cooperação e de aumentar a capacidade de atuação dos atores políticos.

Nos casos de consórcios cujos objetivos e ações transcendem as fronteiras municipais, como é o caso dos consórcios de gestão de recursos naturais, o argumento de que pode ser mais econômico atuar com parcerias, sempre é um fator favorável: há serviços que, quando prestados em parceria com municípios vizinhos, apresentam diminuição de custos fixos (VAZ, 1997).

Assim, atuando coletivamente, podem ser alcançados diversos resultados positivos: aumento da capacidade de realização e de atendimento aos cidadãos, maior eficiência no uso de recursos públicos, maior possibilidade para a realização de ações que seriam inacessíveis a uma única prefeitura, como a aquisição de equipamentos de alto custo ou a implementação de políticas de recorte regional.

Rocha e Faria (2004) apontam, como fator que torna atraente um consórcio, o aumento do poder de diálogo e de negociação dos municípios frente aos governos estaduais ou federal, e mesmo frente a instituições sociais ou organismos internacionais: antes de competirem individualmente por recursos de outras esferas de governo, dirigentes municipais, muitas vezes de partidos diferentes, cooperam no sentido de viabilizar coletivamente suas demandas. Nesse caso, o sentido da cooperação seria o de estabelecer condições para o fortalecimento da autonomia e da capacidade de barganha dos municípios (ROCHA e FARIA 2004, p. 12).

O que se observa, em síntese, é que a viabilização de projetos de cooperação intermunicipal para a produção de políticas públicas, embora quase sempre altamente favorável para os parceiros, depende de fatores muito específicos e que a especificidade de cada caso é que, na realidade, explica o sucesso ou insucesso do projeto. Entre os fatores condicionantes de êxito, mais frequentemente apontados pela literatura, ganham destaque: a vontade política dos agentes envolvidos, sobretudo dos dirigentes municipais; a tradição cooperativa e o forte individualismo resultante do acirramento da disputa entre grande parte dos municípios brasileiros e mesmo entre estados, na busca de empreendimentos e de atividades que pudessem ser motores do desenvolvimento econômico (FONSECA e LORENZO, 2008).

Assim, a falta de tradição de diálogo e pouca simetria política são fatores fortes para o insucesso de ações conjuntas entre municípios ou mesmo entre esses e os estados. A guerra fiscal, por exemplo, manifestação típica dessas disputas, tanto aumentou a concorrência entre os territórios receptores dos investimentos, quanto intensificou o individualismo dos municípios. Esse individualismo reflete-se, na maior parte das

vezes, na baixa participação de atores sociais na gestão municipal e na insensibilidade política para a realização de parcerias (CRUZ, 2001; FONSECA e LORENZO, 2008).

Esse tipo de postura deu origem à expressão "municipalismo autárquico", cunhada por Celso Daniel, que negligencia o potencial de cooperação intergovernamental para gestão compartilhada de políticas públicas e não leva em consideração a problemática do entorno regional e da interdependência das redes urbanas como fator de potencialização das economias locais.

Esse conjunto de elementos destacados pela literatura forneceu subsídios para a formulação do problema central que norteou a trajetória da pesquisa realizada e que pode ser expresso na seguinte pergunta: quais os fatores indicativos do êxito inicial e da posterior decadência do Consórcio do Rio Jacaré? Qual a contribuição do consórcio para o desenvolvimento da cooperação entre os municípios e para o desenvolvimento regional?

### 3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA BACIA HIDROGRÁFICA TIETÊ JACARÉ – BHTJ

Os consórcios intermunicipais são uma forma de cooperação entre municípios, destinados a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes e, no Estado de São Paulo, estavam previstos desde a Constituição Estadual de 1891. Devem ser previstos nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), para municípios que venham a se consorciar.

Pode ocorrer, no entanto, que na LOM não tenha sido prevista sua constituição. Nesse caso o município poderá se consorciar com base na

Constituição Federal de 1988, artigo 30, inciso I, que estabelece como competência municipal "legislar sobre assuntos de interesse local".

A Emenda Constitucional 19/98 (art. 241) trata, em nível nacional, dos consórcios e, conseqüentemente da cooperação federativa. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinam por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A expansão dos consórcios no Estado de São Paulo foi fruto das diretrizes do governador Franco Montoro para promover a descentralização e a participação. Assim, um município que, individualmente, não pudesse resolver determinado problema ou não o fizesse com o mesmo resultado econômico e social, buscaria a cooperação com outros. Nesse período, a cooperação intermunicipal proporcionada pelos consórcios variou de atividades específicas, como a exploração de pedreira, lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a outras mais complexas, como as ações na área de saúde. (CRUZ, 2001)

A partir de meados de 1980, como consequência da crônica e elevada inflação, alternada por períodos de controle de preços, a capacidade de planejamento governamental, em seus diversos níveis, foi se desestruturando.

A agenda do governo federal passou a ser cada vez mais comprometida com a estabilização de preços em um modelo com menor predominância estatal e mais orientado ao mercado. Os municípios, por sua vez, sentiam o aumento das demandas sociais diretamente, seja porque o desemprego reduzia a renda disponível das

famílias, seja porque, a partir da Constituição Federal de 1988, ampliou-se a gestão de políticas sociais como saúde, educação e assistência social, as quais, porém, continuavam dependentes de fontes de receitas que estavam fora de seu controle.

Neste contexto, os municípios ampliam as atividades de promoção do desenvolvimento local, aproveitando suas potencialidades e o uso dos consórcios intermunicipais como estratégia de desenvolvimento passou a ser forma de cooperação bastante utilizada pelos municípios.

A grande importância dos consórcios intermunicipais para municípios de pequeno porte no Brasil e na região sudeste pode ser observada no gráfico 1.

No Estado de São Paulo a utilização dos consórcios intermunicipais está inserida nessa perspectiva de desenvolvimento mais abrangente do que meramente de suporte à produção material, com forte apelo à participação e

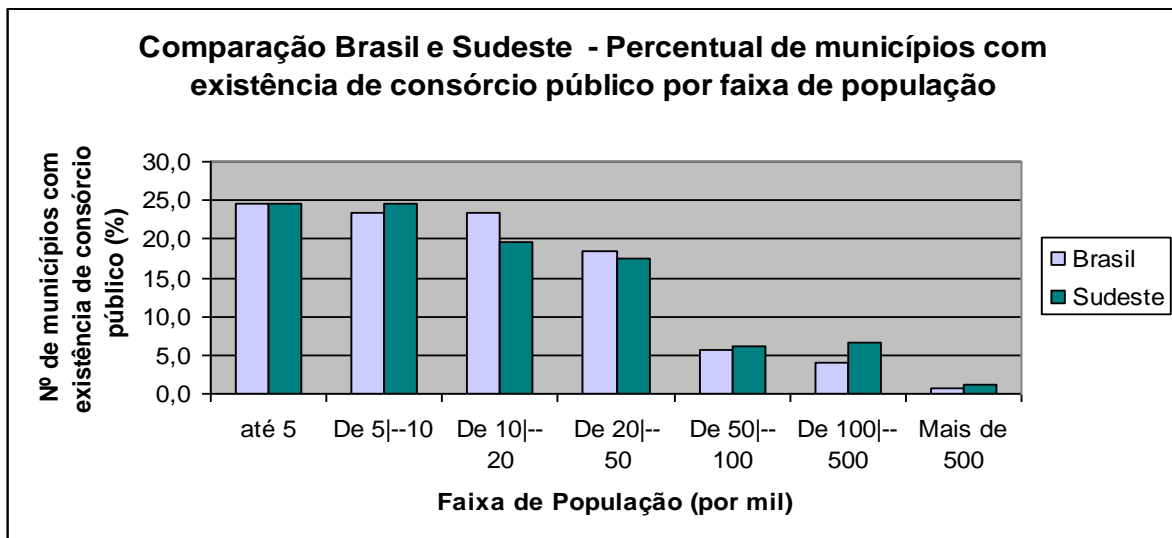
democratização das políticas públicas (CRUZ, 2001).

Buscando identificar as diferentes formas de cooperação no Estado de São Paulo os dados organizados pelo IBGE mostram que existiam 116 consórcios intermunicipais em 2005, envolvendo 606 municípios. (o ano de 2005 é o último para o qual se dispõe de estatísticas oficiais sobre consórcios intermunicipais)

O gráfico 2 mostra o número de municípios envolvidos em diferentes modalidades de consórcios e a baixa relevância da participação de municípios paulistas em consórcios de desenvolvimento regional e recuperação de recursos hídricos.

Na região da Bacia Hidrográfica do Tietê Jacaré foram identificados sete consórcios, sendo cinco voltados à conservação de estradas e dois consórcios voltados ao desenvolvimento regional com forte atuação na área ambiental. Os consórcios relacionados à conservação de

Gráfico 1: Consórcios intermunicipais Brasil Sudeste, 2005



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

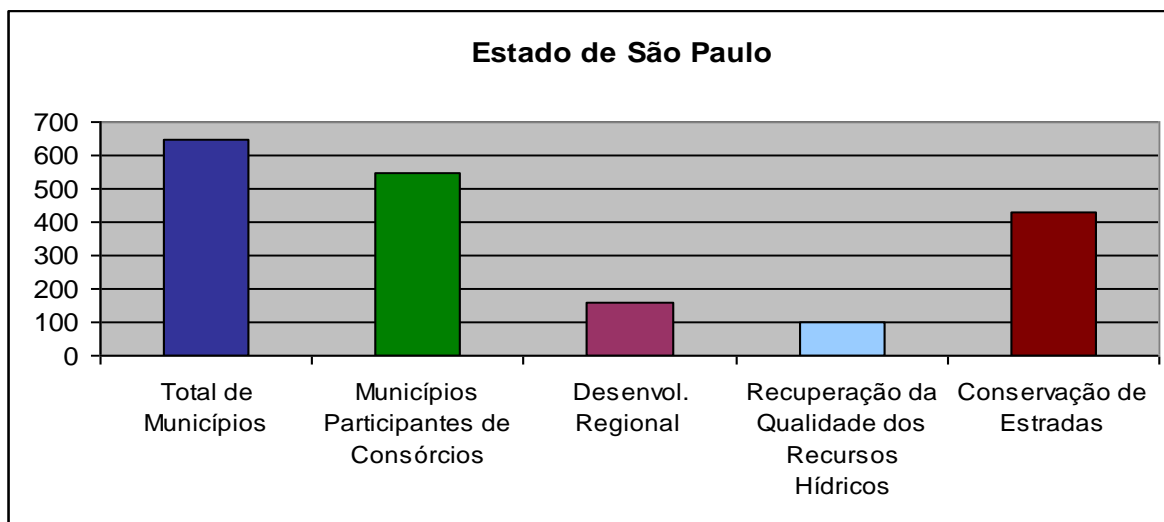


Tabela 1: Número de municípios do Estado de São Paulo por tipos de consórcios

Tipos de consórcios intermunicipais	Nº de Municípios Participantes
Educação	20
Saúde	147
Assistência e Desenvolvimento Social	26
Direito da Criança e Adolescente	23
Emprego/Trabalho	16
Turismo	51
Cultura	20
Habitação	14
Meio Ambiente	53
Transporte	120
Desenvolvimento Urbano	69
Saneamento/ Manejo Resíduo Sólido	47
Total	606

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Gráfico 2: Consórcios Intermunicipais São Paulo



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005; Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada – PMU; Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo – Codasp.

estradas, de um modo geral, são parcerias temporárias entre municípios e estão quase sempre voltados ao controle de erosão. Pode-se dizer que este foi um tipo de consórcio sempre bem sucedido, com foco bastante específico e interesse por parte dos municípios em atuarem de forma cooperada. Segundo dados do IBGE,

Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005, e da Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada – PMU; Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (Codasp), os consórcios voltados à conservação de estradas com atuação

no controle de erosão eram os seguintes: Consorcio Intermunicipal entre Areiópolis e São Manuel ; Consorcio Intermunicipal Central entre Araraquara e São Carlos; Consorcio Intermunicipal Pé na Estrada entre Agudos, Bauru, Borebi, Lençóis Paulista, Pederneiras; Consorcio Intermunicipal TIBITAN entre Ibitinga e Tabatinga; Consorcio Intermunicipal UNIÃO REGIONAL entre Barra Bonita, Bocaina, Dois Córrego, Jaú, Mineiros do Tietê e Torrinha.

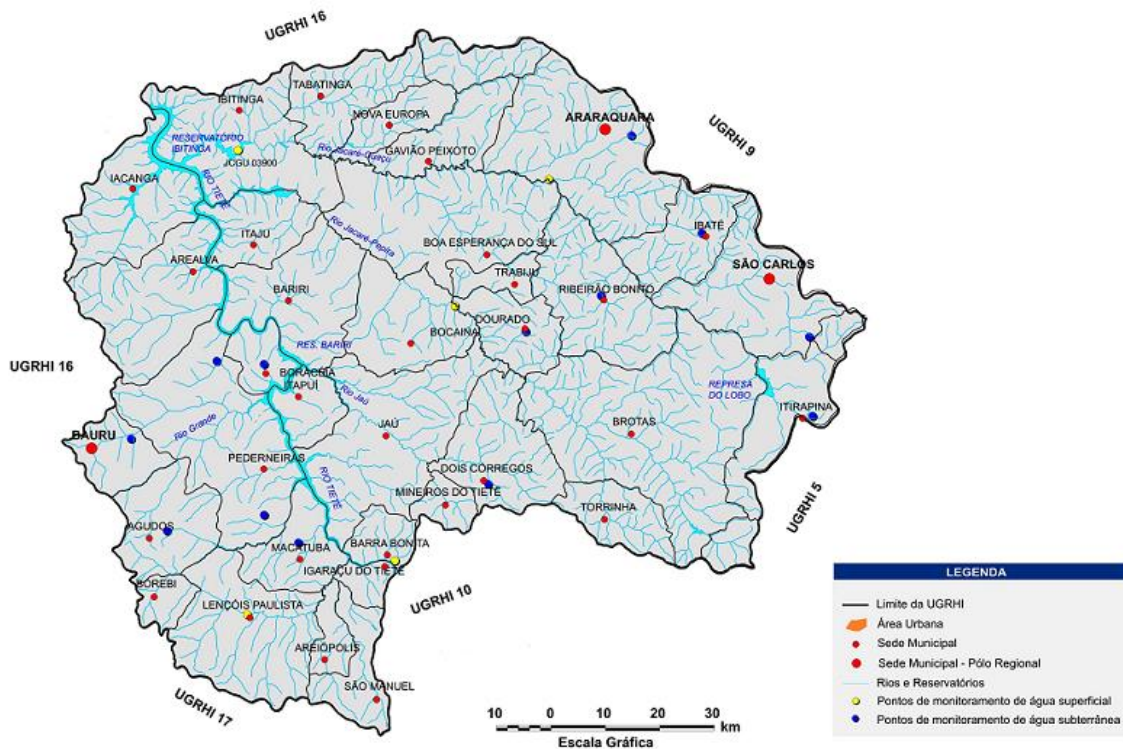
Os dois consórcios voltados ao desenvolvimento econômico eram o Consórcio Intermunicipal Tietê Paraná, bastante conhecido pela extensão de seus projetos e organizado em função da Hidrovia Tiete Paraná, com forte participação em instâncias do governo do Estado, que envolveu os municípios de Arealva, Bariri, Barra Bonita,

Bauru, Bocaina, Boracéia, Brotas, Dois Córregos, Dourado, Içanga, Ibitinga, Igarapu do Tietê, Itaju, Itapuú, Jaú, Lençóis Paulista, Macatuba, Mineiros do Tietê, Pederneiras e São Manuel.

O Consórcio do Rio Jacaré, objeto desta pesquisa, além de estar voltado ao desenvolvimento regional tinha a especificidade de sua vinculação com projetos ambientais, fato que, em 1985, data de sua constituição, pode ser considerado um projeto inovador.

O consórcio em estudo está localizado na sub-bacia do Rio Jacaré Pepira que, por sua vez, é uma das seis sub-bacias integrantes da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos 13 – UGRHI 13, administrado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê Jacaré.

Figura 1: Unidade de Gerenciamento Recursos Hídricos-13



Fonte: Governo do Estado de São Paulo. SIGRH – Sistema de Informação para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo

## 4 CONSÓRCIO DO RIO JACARÉ

O Consórcio Intermunicipal pela Conservação da Natureza na Bacia do Rio Jacaré Pepira teve sua origem em 1985, juntamente com a organização dos CONDEMAS – Conselho Municipal de Meio Ambiente. Nesse mesmo ano os prefeitos de Brotas, Jaú, Bocaina, Dois Córregos, Dourado, Ibitinga, Boa Esperança do Sul e Bariri firmaram uma Carta de Intenções visando a preservação ambiental, por meio da implantação dos CONDEMAS e de um Consórcio Ambiental Regional.

A orientação para que essas iniciativas se organizassem em um consórcio intermunicipal partiu da Fundação Faria Lima – CEPAM, instituição que já vinha usando esse formato em diversas regiões para administrar problemas comuns.

O Consórcio tinha sede e foro em Brotas, e segundo o seu Estatuto, com duração indeterminada. As finalidades (art. 7º do Cap. II do Estatuto) que orientam suas ações são: representar o conjunto de municípios consorciados em assuntos de interesse comum; planejar, adotar e executar projetos e medidas de promover e acelerar o desenvolvimento de programas de defesa e preservação da bacia do rio Jacaré na região compreendida pelos territórios dos municípios consorciados; promover o reflorestamento e demais programas e medidas de aspecto corretivo e preventivo destinado a preservação do meio ambiente, despoluição de rios, preservação de fauna e flora da região e desenvolver serviços de interesses dos municípios consorciados.

Em 1986 iniciaram-se as reuniões envolvendo a população, prefeitos, vereadores, representantes de entidades sociais e do governo, para discutir principais problemas e soluções para a conservação da natureza no entorno do rio Jacaré

Pepira. Naquele momento, conclui-se que seria necessário abranger as atividades de conservação, considerando o rio como um todo, ou seja, a bacia hidrográfica do território, incluindo as nascentes de seus córregos, riachos e ribeirões, contribuintes do leito principal, até a desembocadura no rio Tietê.

Ainda sob o apoio e orientação da CEPAM, em 1987, o consórcio sofreu uma reestruturação, pois se encontrava parcialmente desarticulado, e com a revisão de seu estatuto passou a ser chamado de "Consórcio do Rio Jacaré - CRJ".

A organização administrativa do CRJ foi a seguinte: Conselho de Prefeitos, constituído por todos os consorciados e presidido pelo prefeito de um dos municípios; Presidente; Conselho Diretor, órgão responsável pela discussão e elaboração das atividades do consórcio (órgão posteriormente extinto); Conselho Fiscal e uma Secretaria Executiva.

### 4.1 AÇÕES E PROJETOS

As atividades do consórcio iniciaram-se em 1988, quando foram propostos, discutidos e aprovados, vários projetos, todos relacionados com a defesa do meio ambiente. Diante da realidade reconhecida e compreendida, os projetos foram elaborados com a participação de vários parceiros públicos.

Ao longo dos anos de 1988 a 1999, período em que o consórcio esteve ativo, foram propostos nove projetos sendo: um projeto voltado à caracterização e ao enfrentamento das condições de saneamento dos municípios da região; dois projetos voltados à recuperação de mata ciliar; um voltado à recuperação florestal para as áreas dos municípios envolvidos; três projetos voltados ao turismo sendo dois relacionados ao ecoturismo e implantação de áreas de lazer e um

para educação ambiental e turismo; dois projetos voltados à recuperação da memória ambiental; um último projeto voltado aos aspectos legais, com vistas a nortear os procedimentos de apropriação dos recursos naturais e a elaborar uma proposta de legislação para disciplinar as atividades econômicas na bacia de drenagem do rio.

O primeiro dos projetos, proposto e aprovado pelo comitê, teve início em julho de 1987, com apoio técnico da Fundação Faria Lima – CEPAM e o objetivo de caracterização das condições de saneamento na região por meio de questionários que abordavam questões sobre o abastecimento de água, o sistema de esgotamento sanitário, e o sistema de limpeza pública.

Foram acrescentadas solicitações e informações sobre os setores de atividade do setor primário (principais atividades, ocupações dos trabalhadores, áreas de erosão e existência de agroindústrias), setor secundário (número de estabelecimentos, de pessoal empregado e tipos de indústria existentes) e do setor terciário (dados do comércio, serviços e transporte).

Os questionários foram elaborados pela CEPAM e encaminhados aos municípios. Dez municípios deram retorno: Brotas, Jaú, Dourado, Itirapina, Ribeirão Bonito, São Pedro, Boa Esperança do Sul, Bocaina, Dois Córregos e Bariri. De acordo com o relatório final da CEPAM de 1990, o projeto não foi implantado em razão da falta de financiamento e também não foi finalizada a atividade de caracterização.

O principal resultado desse projeto relativo à caracterização regional dos municípios ficou restrito ao município de Brotas que, anteriormente ao trabalho desse levantamento, já havia iniciado a implantação de um sistema de tratamento de esgotos, para despoluição do rio Jacaré Pepira.

Os projetos sobre ecoturismo, formação de áreas de lazer e sobre educação ambiental na bacia do rio Jacaré Pepira foram aprovados em 1989. Tinham por objetivo, além da preocupação com a preservação de áreas da bacia hidrográfica do rio Jacaré Pepira, a possibilidade de criação de opções de áreas de lazer, sincronizadas com a preservação.

A proposta foi de conservação de recursos naturais, a recreação em contato com a natureza, a formação de uma consciência ecológica através da educação ambiental e a criação de uma nova fonte de recursos financeiros para os municípios integrantes do Consórcio. Estes projetos contaram com a atuação de técnicos do Departamento de Parques e Áreas Naturais – DEPAN e da proposta do Programa de Ecoturismo. Também estes projetos não foram finalizados. Suas ações foram interrompidas em função de outros projetos prioritários do Consórcio, constando então como componente do Plano de Trabalho para implementação futura.

A recuperação da mata ciliar e de florestas, como já mencionado, foi objeto de projetos específicos. O consórcio, entendendo a mata ciliar como um elemento importante na regulação do fluxo hídrico da bacia, priorizou o projeto “Estudo para avaliação e recuperação das matas ciliares na bacia do rio Jacaré Pepira/Análise das imagens de satélite”, que visava o desenvolvimento de uma metodologia para avaliação do estado de degradação das matas ciliares, para assim estabelecer as estratégias para a recomposição artificial através de espécies nativas. Este projeto, que visava subsidiar e complementar um plano de manejo da vegetação ciliar já existente vinha sendo realizado, desde 1988, pela UNICAMP.

Como parte desse projeto, foi elaborado plano de trabalho para essa atividade permanecer contínua. As atividades previstas foram: avaliação da degradação das matas ciliares e seus estágios

de sucessão; investigações eco fisiológicas de espécies nativas; diagnósticos e caracterização da bacia; levantamento das áreas críticas à erosão para priorização dos locais para recomposição; e elaboração de metodologia para recuperação da mata ciliar.

A coordenação do projeto ficou a cargo da diretoria de pesquisa da Divisão de Pesquisa de Recuperação de Ecossistemas da CETESB. Porém, também de acordo com o relatório da CEPAM, de 1990, e segundo os levantamentos realizados para o presente estudo, também não foram localizadas informações sobre seu início, apenas, sobre seu planejamento.

Um segundo projeto sobre mata ciliar, "Estudo, Preservação e Recuperação das Matas Ciliares da Bacia do rio Jacaré Pepira", nasceu também no município de Brotas, em 1984.

A Prefeitura Municipal, preocupada com uma obra de duplicação de uma avenida que atingiria uma mata significativa, solicitou à UNICAMP um estudo de avaliação da mata ciliar. Em 1986, a convite do presidente do CRJ, técnicos da UNICAMP realizaram uma avaliação das condições das áreas ribeirinhas afetadas pela devastação.

A proposição desse projeto teve forte participação do COMDEMA de Brotas, sendo definida a área de Brotas, como prioritária para posteriormente atingir toda a bacia do rio Jacaré Pepira.

Foram realizadas algumas atividades, como: levantamento preliminar da composição florística e estudo da estrutura do componente arbóreo do rio Jacaré Pepira (1987/1988); estudo para avaliação de mata ciliar representativa; coleta de sementes para produção de mudas; levantamento de áreas críticas (erosão), para início do plantio; implantação do viveiro do Consórcio para produção de mudas.

O projeto ficou restrito ao município de Brotas onde foi realizado o plantio de mata ciliar, tendo nesse projeto havido alguma expansão em áreas experimentais nos Municípios de Bocaina e Bariri, mas que não foram adiante.

Foram iniciados outros estudos dentro deste projeto: comparação de mecanismos de tolerância em plantas sujeitas a diferentes níveis de saturação híbrida; estudo sobre as espécies de peixes do rio Jacaré Pepira; comparação do balanço híbrido e de nutrientes da mata ciliar e os agros ecossistemas que a substituíram. Também esses estudos não foram finalizados.

O "Projeto Especial de Recuperação Florestal do Consórcio do Rio Jacaré", proposto em 1988 estava baseado na experiência da Associação de Recuperação Florestal do Médio Tietê, tinha por objetivo promover a reposição florestal obrigatória para consumidores de matéria-prima de origem florestal, contribuir para a recuperação e regeneração florestal e a proteção de árvores e formações nativas e exóticas e ainda contribuir para o suprimento de matérias-primas de origem vegetal à região.

Para preparação desse projeto o Consórcio contou com a coordenação, apoio técnico e jurídico de uma equipe que assessorava os Consórcios Intermunicipais de Meio Ambiente, da CEPAM.

O projeto teve início em 1988 sem prazo para término, sendo organizado como um projeto plurianual e complementado por projetos anuais. A única atividade concretizada até 1990 foi um levantamento dos consumidores de madeira da região de abrangência do Projeto Especial de Recuperação Florestal.

O programa "Educação Ambiental", coordenado pela CETESB, foi um dos mais bem sucedidos e talvez o único que atingiu uma dimensão regional. Teve por objetivo a promoção da participação das

comunidades no processo de conservação da bacia, visando formar uma consciência ecológica para garantir a preservação da bacia ao longo do tempo. O foco foi o indivíduo, com objetivo de levá-lo a conhecer o ambiente e a ter consciência do plano de manejo da bacia e resgatar a capacidade de intervenção na realidade como indivíduo ou grupo.

A forma de operacionalização foi planejada por meio da promoção de cursos, campanhas, passeios ecológicos, concursos, material didático, seminários etc. Este projeto foi implementado em vários municípios do consórcio.

No ano de 1988 foram realizadas atividades de promoção de concurso de redação sob o tema “Era uma vez um Rio”, com a participação de alunos do 2º grau das localidades integrantes da bacia; realização de cursos para a população, em que foram transmitidos conceitos e formas de tratamento a arvores e arbustos; realização de eventos com a apresentação de um personagem, um jacaré mecânico, para sensibilizar a população na campanha de preservação do rio Jacaré Pepira, sendo levado a eventos nas 13 cidades consorciadas; promoção de um encontro intermunicipal em Brotas (apoio da UNESP) sobre o “Manejo Conservacionista de Bacias Hidrográficas”.

Também com foco no turismo, outro projeto coordenado pela CEPAM, tendo como objetivos o aproveitamento e a implantação de áreas de lazer junto à rede hidrográfica e a implantação e desenvolvimento do Parque dos Saltos/Brotas, também chegou ao término e foi bem sucedido.

As atividades foram iniciadas em 1987 com entrega de ofício ao governador de estado solicitando, entre outros itens, auxílio financeiro para tratamento de esgotos lançados na bacia, bem como o aproveitamento dos locais procurados pela população para o lazer junto às

correntes de água. Foram solicitados ainda novos recursos para implantação de Projeto de Parque dos Saltos no município de Brotas, às margens do rio Jacaré Pepira. Também foi um projeto restrito ao município de Brotas.

No campo da história e da memória ambiental da região foi proposto o projeto “Ocupação e a Divisão do Espaço”, para recuperação de aspectos da história das cidades, resgate das informações da memória local.

De acordo com a coordenadora do projeto, Leila Khavaja Bussab, o município de Brotas foi escolhido para aprofundamento do estudo por ter sido considerado o berço e o marco inicial da povoação regional. A pesquisa foi desenvolvida em 1988 com levantamentos de fontes primárias cartoriais, livro de registro de Câmara, depoimentos orais e levantamento bibliográfico.

Em um segundo momento foi reconstruído o mapa inicial urbano. A proposta do projeto era de ampliação da pesquisa para os demais municípios participantes, pois não havia registro de nenhuma forma sistematizada de pesquisa histórica local; também não se obteve notícias sobre a continuidade do projeto. Considerado projeto de baixo custo, por utilizar funcionários locais, orientados por profissionais especializados, o projeto teve grande penetração política e social dentro da comunidade de Brotas.

Também sob a coordenação da CEPAM em 1990, o “Projeto da Sede do Consórcio do Rio Jacaré” teve por objetivo elaborar o projeto para a reforma de uma edificação para a instalação da sede do consórcio no município de Brotas. Segundo o relatório da CEPAM, de 1990, a obra foi concluída naquele ano e chegou a sediar algumas reuniões do consórcio.

O último projeto proposto pelo consórcio “Estudos Ambientais na bacia do rio Jacaré Pepira”, em 1990, tinha por meta nortear os

procedimentos de apropriação dos recursos naturais de modo a compatibilizar o desenvolvimento econômico e social da bacia do rio Jacaré Pepira com o meio ambiente e ainda a elaboração de proposta de legislação para disciplinar as atividades econômicas na bacia de drenagem do rio Jacaré Pepira.

Vários levantamentos foram realizados, como: aspectos físicos e biológicos para a caracterização ambiental (características hidrológicas, ocorrência minerais, identificação de aquíferos subterrâneos); levantamento do uso do solo, com cadastramento das fontes poluidoras (agroindústria, mineração, centro urbanos etc.); levantamento de dados da população rural e urbana. Foram realizados estudos sobre erosão, qualidade e quantidade de recursos hídricos superficiais, proteção aos aquíferos subterrâneos, proteção de áreas críticas, disciplinamento das fontes poluidoras, disciplinamento do uso do solo.

Em síntese, dos dez projetos aprovados pelo consórcio, apenas dois programas, "Educação Ambiental" e "Estudos Ambientais na bacia do rio Jacaré Pepira", realizados em 1988 e 1990 tiveram um alcance regional e chegaram ao fim de sua implementação.

O primeiro contou com o apoio da CETESB e das redes municipais de ensino fundamental e médio; o segundo, de natureza de pesquisa e levantamento de dados e informações para caracterização e diagnósticos ambientais contou com a forte colaboração da UNESP de Rio Claro, que desenvolveu uma série de estudos e formulou sugestões de disciplinamentos com a finalidade legal e institucional. Os demais não chegaram ao fim e tiveram como foco o município de Brotas.

Uma última e importante questão a ser mencionada, apurada pela pesquisa, foi a inexistência de projetos não aprovados, ou seja,

não houve interesse em outros projetos ou novas temáticas para serem objeto de análise pelo consórcio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O estudo realizado confirma as proposições de Abrucio (2000) de que a formação de laços de cooperação entre municípios não surgem com a formação dos consórcios.

Não se observou a criação de mecanismos para aumentar a participação de atores e a capacidade de buscar fontes alternativas de financiamento, que ficou restrita às disponibilidades dos financiamentos provenientes do Comitê de Bacia Tietê- Jacaré.

Os fatos demonstram que não houve equilíbrio entre as relações municipais e a coordenação do consórcio. Também não foram encontradas referências à participação de agentes da sociedade civil no consórcio. Uma questão importante que também se destaca é a boa qualidade das propostas e dos projetos, quase sempre acompanhados por justificativas e com forte apelo regional.

Contudo, como se viu, a maior parte dos mesmos não foi concretizada. Embora não tenha sido possível apurar, com exatidão, as razões de tantos projetos natimortos, o que se verificou foi a falta de financiamento adequado, sugerindo um planejamento que não criava condições de implementação dos mesmos. Por outro lado, as ações parciais dos projetos sempre acabavam por favorecer o município de Brotas, sede do consórcio e de sua presidência, ao longo de sua existência.

Os resultados da pesquisa revelaram que, embora o consórcio tenha sua origem em um projeto coletivo e que as ações e projetos tenham sido aprovados por um comitê intermunicipal, a visão

de cooperação intermunicipal não foi um aspecto presente, o que comprometeu boa parte dos resultados dos projetos aprovados. Apesar de ter sido constituído por municípios vizinhos e, na época, de portes relativamente semelhantes, houve uma assimetria de poder entre os municípios consorciados que acabou favorecendo a Brotas, que capitalizou para si os efeitos positivos da cooperação.

A forte presença desse município, interessado em criar condições para desenvolver projetos internos na área de turismo ambiental, levou a uma atuação mais intensa daquele município frente aos demais participantes do consórcio.

Observou-se que todos os projetos aprovados foram iniciativas do município sede do consórcio, sendo que cinco, dentre os projetos aprovados, (projetos de recuperação de aspectos da memória ambiental, de instalação da sede do consórcio, de ecoturismo ecológico, de implantação e desenvolvimento de áreas de lazer – Parque dos Saltos de Brotas e preservação de mata ciliares no rio Jacaré Pepira), estavam diretamente ligados àquele município.

Os cinco projetos mencionados foram os únicos que atingiram a etapa de implantação, sendo que os demais projetos ficaram restritos a estudos e planejamento de ações.

Outro aspecto observado é que a centralidade assumida por um dos municípios envolveu ainda o comprometimento de políticos e técnicos. As reuniões foram todas realizadas no município de Brotas e a participação dos demais municípios tendeu a diminuir gradativamente.

Embora a Fundação CEPAM tenha atuado tecnicamente no sentido de estabelecer a cooperação, ainda assim não foi possível estabelecer a confiança nos relacionamentos, não se constituindo, assim, requisito fundamental para a institucionalização e efetivação da

cooperação. Os depoimentos tomados para a pesquisa mostram que municípios e atores envolvidos foram gradativamente se afastando, e a confiança foi se fragilizando, resultando no fracasso da cooperação. O estabelecimento das bases da cooperação sugere um processo contínuo de aprendizagem envolvendo políticos e técnicos, o que não se verificou no caso analisado.

Foi possível verificar que, apesar de ter sido reconhecidamente importante para o município de Brotas, o consórcio estudado também não pode ser visto como um modelo de gestão.

Dentre os fatores que explicam as dificuldades de gestão enfrentadas observou-se forte presença de dificuldades financeiras, ficando em suspense, como fatores explicativos, dificuldades na busca e obtenção de verbas ou, ainda, falta de planejamento adequado. A experiência mostrou que o estabelecimento das bases da cooperação não “nasce prontas com o consórcio”. É um processo de aprendizado envolvendo tanto aspectos políticos como técnicos.

Também se observou que o desigual interesse dos municípios parceiros pelos projetos propostos decorreu da falta de clareza da dimensão regional das ações que iam sendo realizadas.

Na prática o que o estudo revelou foi a acentuação do individualismo e das assimetrias, juntamente com o despreparo dos municípios atividades de cooperação.

A não criação de um espaço de representação, aspecto bastante mencionado e apontado pela literatura sobre o tema, como fundamental para o sucesso e continuidade das atividades de um consórcio, levou a um desinteresse tão grande, que o mesmo atualmente encontra-se desativado, sem ter sido formalmente encerrado.



Por fim, o estudo sugere uma real necessidade de incentivo e capacitação ao desenvolvimento da cooperação na organização de um consórcio. Embora a cooperação seja um ponto de partida, na realidade como as relações intermunicipais são muito superficiais e frágeis, o tecido social pode se esgarçar rapidamente.

A grande questão é a de como fomentar a cooperação entre atores heterogêneos e com interesses municipalistas diversos? Como garantir a cooperação entre municípios autônomos?

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política/USP, 2000.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 28, 1995.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, ano 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. O Consórcio e a. Gestão Municipal em Saúde. Brasília. 1ª edição, outubro/1997.

CRUZ M. C. MT. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente,. São Paulo: FGV/BID/POLIS, 2001.

DALLABRIDA V.R; ZIMERMANN V.J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR),2009 v. 5, n. 3.

FONSECA, S. A.; LORENZO H. C.. A promoção do desenvolvimento local apoiada em redes de municípios: a experiência do Consórcio Intermunicipal Centro Paulista. Interações (Campo Grande) [online]. 2008, vol.9, n.1, pp. 55-63.

JORDANA, J. Las relaciones intergubernamentales em la descentralización de las políticas sociales. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, mimeo, 2003.

JUNQUEIRA, A.T.M.; MENDES, A. N.; CRUZ M. .C. M.T Consórcios intermunicipais da saúde no Estado de São Paulo. Revista de Administração de Empresas. RAE, v 39, n 4.1999

ROCHA.C.V; FARIA C.A.P Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. VIII Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra,2004.

TENDLER, J. Mitos da Reforma do Estado e da descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, M.A. (Org.). Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil. Recife, Ed. Massangana, 1999.

VAZ, J.C. Consórcios Intermunicipais. Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal, n. 97, 1997, p. 13-25.