

5. Caracterização dos consórcios estudados: territorialização, trajetória e realizações

Neste capítulo, os consórcios selecionados para estudo de caso serão analisados em função da descrição do espaço onde foram criados e desenvolvidos, da trajetória percorrida e das principais atividades realizadas até o momento.

Na primeira seção, será introduzida a experiência do CISBAF, o que será realizado com o auxílio da caracterização dos municípios que formam o consórcio, e com a reconstituição da trajetória histórica do consórcio em si, destacando os motivos de sua criação, a articulação envolvida e os principais projetos realizados.

Na segunda seção, entra em foco o caso do CILSJ, sendo introduzido pela caracterização da bacia e contextualização dos municípios que formam o consórcio, como ele foi formado, as características que marcaram o seu desenvolvimento e as ações por ele realizadas.

5.1

CISBAF: capacidade insuficiente de recursos na Baixada e consolidação como instrumento de gestão regional

5.1.1

Perfil socioeconômico e recursos de saúde dos municípios do CISBAF

O Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense foi criado em 2000 e atualmente é composto por onze municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica. Localizado na Baixada Fluminense (ilustrada na Figura 10, com exceção do município do Rio de Janeiro), a sudoeste da capital do estado, atinge uma população de 3.690.847 habitantes, o que corresponde a 23,25% da população fluminense, em uma área de 2.257 km² (65,63% da Região Metropolitana I), resultando em uma densidade demográfica de 2.863,82 habitantes/km², a maior do estado. A região também é

marcada por uma taxa de urbanização próxima de 100%, pela pobreza,¹²² por condições sanitárias adversas¹²³ e pela precariedade dos serviços sociais e equipamentos de saúde.

Figura 10: Cartograma da Região Metropolitana I: municípios formadores do CISBAF mais o Rio de Janeiro



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (2009)

Conhecida pelo histórico da presença de municípios dormitórios, onde a sua população trabalhava na capital e voltava somente para o seu descanso, sem que houvesse oferta de emprego e rede de serviços, a região vem passando por transformações importantes. A formação de grandes centros urbanos com indústrias de grande porte e instalações estratégicas para a economia do estado, como a presença da REDUC¹²⁴ em Duque de Caxias e do porto de Itaguaí¹²⁵, está trazendo novas perspectivas de fixação da população da Baixada em alguns dos seus municípios. Outros, como Nilópolis, que possui apenas 9,5 Km² e uma população de mais de

¹²² Segundo documento do Ministério da Saúde (2006:24), a total ausência de controle público sobre o crescimento periférico é um dos elementos que pode ser assinalado como facilitador do caráter excludente e segregador das populações moradoras da Baixada.

¹²³ Segundo os dados do Caderno de Informações de Saúde do Estado do Rio de Janeiro de maio de 2009, a instalação sanitária de rede de esgoto na Baixada Fluminense varia desde apenas 11% em Seropédica, 26,7% em Japeri e 28,8% em Magé para no máximo 66,3% em São João de Meriti, 55,3% em Duque de Caxias e 52,8% em Belford Roxo (Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, 2009: 177).

¹²⁴ Refinaria de Duque de Caxias.

¹²⁵ O porto localizado em Itaguaí é o mais moderno do país e pretende se tornar o primeiro porto concentrador de cargas do Atlântico Sul.

150.000 habitantes, resultando na maior densidade populacional do país, no entanto, não possuem a infra-estrutura necessária para oferta de emprego e serviços que mantenha a população no seu território.

Outro processo marcante na região, o desmembramento de municípios fracionou redes de serviços públicos mal distribuídos, levando a um prejuízo na oferta de benefícios à população. Na década de 1990, houve cinco emancipações na região. Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita se desmembraram de Nova Iguaçu, e Seropédica se desmembrou de Itaguaí. Segundo Rosângela Bello, o município de Nova Iguaçu, em função de ser a base do funcionalismo e ainda arcar com o pagamento da previdência do pessoal que trabalha ou é cedido para os municípios emancipados, foi o mais prejudicado de todos. Além disso, a intenção de cada município pretender construir um hospital para atender a sua população, sem as necessárias bases financeiras para arcar com o seu custeio e presença de mão-de-obra para dar conta da demanda de pacientes, prejudica muito a regionalização dos serviços de saúde nesta área. A solução proposta, nesse caso, é fechar os hospitais locais, o que demanda “coragem política”, mantendo apenas unidades de apoio àqueles que possuem melhor estrutura e, com isso, integrar o sistema municipal de saúde ao da região.¹²⁶ A atuação via consórcio, por conseguinte, torna-se a estratégia mais indicada para esses casos.

Na Tabela 16, estão relacionados os Índices de Desenvolvimento Humano dos municípios consorciados, com desagregação por renda¹²⁷, longevidade¹²⁸ e educação¹²⁹ no ano de 2000, quando o CISBAF fora criado. Os municípios foram ordenados pelo valor do seu IDH-M longevidade, já que esta é a forma pela qual o indicador pretende incorporar a dimensão da saúde. Pelos resultados, observa-se que, com exceção do município de São João de Meriti no quesito destacado e Nova Iguaçu na dimensão educação, todos os outros estão abaixo da média estadual, em todos os índices da tabela. Por dimensão, Nilópolis apresentou os melhores IDH-M e IDH-M Renda de todos os

¹²⁶ BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

¹²⁷ Na avaliação da renda dos habitantes de um município, o uso do PIB *per capita* torna-se inadequado, sobretudo porque nem toda a renda produzida dentro da área do município é apropriada pela população residente. Utiliza-se então o cálculo da renda municipal *per capita*. A renda média municipal *per capita* indica a renda média dos indivíduos residentes no município expressa em reais, pela cotação do dia 1º agosto de 2000. (Schneider, 2005: 70).

¹²⁸ Para avaliar o desenvolvimento humano no que diz respeito à **longevidade**, o IDH nacional e o IDH municipal utilizam a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra qual a média de anos que a população nascida naquela localidade no ano de referência deve viver, desde que as condições de mortalidade existentes se mantenham constantes (idem).

¹²⁹ Para medir o acesso à **educação** da população de uma localidade, o IDH municipal considera dois indicadores: a porcentagem de pessoas alfabetizadas entre os moradores com mais de 15 anos de idade (com peso dois no cálculo final) e a taxa de frequência bruta a salas de aula (peso um) (idem).

municípios consorciados e Japeri os piores, o pior IDH-M longevidade ficou com Queimados e o pior IDH-M Educação com Duque de Caxias e, novamente, Japeri.

Tabela 16: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e suas dimensões dos municípios do CISBAF em 2000, com classificação dentro da UF e ordenados de forma decrescente pelo IDH-M Longevidade

Localidade (posição)	IDH-M 2000			
	Média	Renda	Longevidade	Educação
Brasil	0,766	0,723	0,727	0,849
Sudeste	0,791	0,749	0,747	0,797
Rio de Janeiro (5)	0,807	0,779	0,74	0,902
Baixada Fluminense				
São João de Meriti (35)	0,774	0,683	0,744	0,895
Itaguaí (42)	0,768	0,692	0,724	0,889
Nova Iguaçu (45)	0,762	0,686	0,717	0,884
Seropédica (47)	0,759	0,684	0,712	0,882
Belford Roxo (52)	0,742	0,642	0,711	0,873
Magé (57)	0,746	0,665	0,711	0,863
Duque de Caxias (59)	0,753	0,678	0,708	0,873
Nilópolis (19)	0,788	0,724	0,708	0,933
Japeri (78)	0,724	0,616	0,694	0,863
Queimados (73)	0,732	0,642	0,69	0,865

Fonte: PNUD

De acordo com o documento do Plano Diretor do CISBAF, dos doze municípios da região que faziam parte do consórcio no seu início, cinco deles estavam habilitados na condição de Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde e os outros sete aparecem na relação como recebedores do Piso de Atenção Básica. O Quadro 8 especifica a condição de cada município na época.

Quadro 8: Condição de Gestão dos Municípios do CISBAF de acordo com a NOB/96

Municípios	Condição de Gestão NOB/96
Belford Roxo	Plena do Sistema Municipal de Saúde
Duque de Caxias	Plena do Sistema Municipal de Saúde
Itaguaí	Plena do Sistema Municipal de Saúde
Japeri	PAB
Magé	PAB
Mesquita	PAB
Nilópolis	PAB
Nova Iguaçu	Plena do Sistema Municipal de Saúde
Paracambi	Plena do Sistema Municipal de Saúde
Queimados	PAB
São João de Meriti	PAB

Fonte : CEPESC/UERJ e Ministério da Saúde (1999)

Sobre a capacidade instalada, na Tabela 17, está relacionada a oferta de leitos dos municípios que compõem a Baixada Fluminense e a necessidade com base na Portaria

nº 1.101 de 2002,¹³⁰ bem como o déficit existente. Observando a tabela de uma forma sintética, é evidente a carência da região por leitos em geral, que corresponde a 5.685, e, principalmente, por leitos de UTI, já que os dados disponíveis apontam não existir qualquer leito desse tipo em todos os municípios.

Tabela 17: População em 2008, leitos existentes, parâmetros de necessidade e déficit de Leitos gerais dos municípios integrantes do CISBAF, ordenados de forma decrescente pelo déficit de leitos gerais

Município	População (2008)	Leitos Existentes			Leitos Necessários		
		Leitos Gerais	Leitos por 1.000 hab.	Leitos UTI	Leitos Gerais		Leitos de UTI
					2,5 Leitos por mil hab.	Déficit	4% leitos gerais
Nova Iguaçu	855.500	631	2,4	X	2.139	1.508	86
Duque de Caxias	864.392	675	0,7	X	2.161	1.486	86
Belford Roxo	495.694	343	1,4	X	1.239	896	50
São João de Meriti	468.309	380	1,2	X	1.171	791	47
Mesquita	187.949	28	1,6	X	470	442	19
Magé	240.940	386	2,4	X	602	216	24
Queimados	137.870	160	0,7	X	345	185	14
Itaguaí	103.505	125	0,8	X	259	134	10
Nilópolis	159.005	376	0,1	X	398	22	16
Japeri	100.505	245	1,2	X	250	5	10
Total	3.613.669	3.349	1	0	9.034	5.685	362

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Governo do Rio de Janeiro (2009: 181)

O diagnóstico é de dependência em relação aos serviços de saúde prestados em outras localidades, principalmente na capital, assim como a necessidade de articulação entre os próprios municípios para solucionar esse problema. Ainda permanece no debate público uma polêmica sobre o atendimento de cidadãos nos hospitais do Rio de Janeiro vindos de outras localidades. Por um lado, argumenta-se que não há como realizar uma gestão eficiente dos serviços de saúde na capital se o cenário de atendimento a esses pacientes se mantém. O próprio ex-prefeito Cesar Maia sustenta que uma das causas da crise do sistema público de saúde do município do Rio de Janeiro é provocada pela superlotação de pacientes vindos da Baixada Fluminense.¹³¹ Por outro, contesta-se a

¹³⁰ Esta portaria foi editada para estabelecer o cálculo de parâmetros sobre a cobertura assistencial do SUS (Brasil: 2002).

¹³¹ Em entrevista concedida ao programa *Roda Viva* em 28 de março de 2005, em um programa conduzido para discutir a questão da saúde pública no município do Rio de Janeiro, o então prefeito Cesar Maia argumentou que os problemas enfrentados nessa área são causados, não por uma má gestão da prefeitura, mas por sobrecarga nos hospitais e descumprimento de contratos por parte do Ministério da Saúde. Quando um dos entrevistadores, Paulo Motta, afirmou “o senhor reclama que os hospitais municipais recebem pacientes da Baixada, que superlotam os hospitais...”, o ex-prefeito respondeu “Não

própria concepção sobre onde deve ser definido o atendimento ao cidadão em função do local de sua residência, como pode ser visto na manifestação de Oscar Berro, ex-secretário de saúde de Duque de Caxias e ex-coordenador do Núcleo Estadual do Rio de Janeiro (NERJ) do Ministério da Saúde:

Será que a população de Nilópolis não pode ser atendida em Nova Iguaçu, Duque de Caxias, ou Rio de Janeiro? A pessoa é cidadã onde ela produz ou onde ela mora? Isso é outro equívoco. [...] por exemplo, eu moro em Duque de Caxias, ou eu moro em Niterói, mas passo doze horas da minha vida aqui no Rio de Janeiro, eu tenho que ser tratado aqui no Rio de Janeiro, porque eu produzo, faço compras, pago transporte coletivo aqui no Rio de Janeiro. Então, tem esse equívoco, na Baixada também tem isso, você tem uma população flutuante alta. A gente conseguiu mostrar isso, então, é outra coisa, a saúde da Baixada é entendida como uma saúde metropolitana.¹³²

Há uma terceira perspectiva argumentando que os recursos da saúde no Estado do Rio de Janeiro, principalmente após a fusão de 1974, sempre se concentraram na capital, pela sua capacidade de atração de investimentos. Logo, além de uma questão de gestão, esse conflito também se caracteriza como uma disputa política, conforme aponta Rosângela Bello, secretária executiva do CISBAF e ex-secretária estadual de saúde do Rio de Janeiro:

Depois da fusão [1974], o modelo assistencial que nós temos no Estado do Rio de Janeiro é muito hospitalocêntrico e para manter isso você precisa de muito dinheiro. Lá na cidade do Rio de Janeiro você tem sete hospitais de emergência, estaduais, municipais e federais. A Baixada Fluminense, que tem quatro milhões de habitantes, **agora** tem três hospitais de emergências. Então nos últimos vinte anos, o município do Rio canalizou todos os recursos da saúde para lá e todas as vezes que tem crise, o quê que o governante de lá fala? Ah, a gente não consegue fazer a boa gestão porque a gente é invadido pela Baixada, a emergência está cheio de gente da Baixada. Eu conversava com o Ronaldo [Cezar Coelho - ex-secretário municipal de saúde do Rio de Janeiro] e com outros secretários e dizia: “está cheio e vai continuar, se acostumem né?! Por quê? Se o dinheiro for pra lá, a população vai para lá. Ela só deixará de ir se o dinheiro deixar de ser concentrado lá. O SUS é um sistema que garante o atendimento universal. Então a população tem o direito de ir buscar o atendimento. O que ela não tem é o acesso, porque o sistema não se organiza para recebê-la. E não se organiza para fixá-la aqui. A gente trabalha para inverter essa mão dos recursos, esse que é o grande problema, e o grande desafio, que é empoderar essa região técnica e politicamente para que ela possa ser capaz de trazer os recursos e desenvolver um sistema de saúde que a população precisa (grifo meu).¹³³

reclamo, eu afirmo”. Disponível em http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/561/entrevistados/cesar_maia_2005.htm, acesso em 06/07/2011.

¹³² BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

¹³³ BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

Infelizmente, não foram encontrados dados sobre a situação dos municípios antes e depois da formação do consórcio para que fosse feita uma comparação e avaliar os ganhos obtidos até o momento. O que se mantém evidente, entretanto, é a gravidade da questão, ainda mais se for lembrado que o município do Rio de Janeiro não possui leitos suficientes para os seus próprios habitantes, tornando a organização do fluxo migratório e a expansão do número de leitos em todos os municípios importante para ambas as partes.

Na Tabela 18, encontram-se despesas realizadas em saúde em cada município consorciado, com informações sobre o valor empregado por habitante, porcentagem dos repasses do SUS e a destinação própria em 2009. A opção de destacar a coluna referente à porcentagem de recursos próprios destinados pelo município tem como objetivo observar aqueles que, não só procuram cumprir com as obrigações dadas pela Emenda Constitucional 29,¹³⁴ mas superam as suas exigências. Uma questão importante que surge deste diagnóstico é a relevância da pasta da saúde na agenda governamental em cada prefeitura, o que só poderia ser completamente respondida avaliando a qualidade dos recursos empenhados em cada caso, ou seja, avaliar não só quanto gastam, mas também como gastam esses recursos. Além disso, esses dados demonstram como é desigual a capacidade de investimento dos municípios, já que, mesmo aqueles municípios que apresentaram intenção em gastar uma maior parcela do seu orçamento em saúde, não conseguiram obter uma despesa por habitante equivalente a dos municípios que não se esforçaram tanto assim. Em outras palavras, a correlação entre a despesa por habitantes e a porcentagem de recursos próprios aplicados em saúde é fraca, com um r^2 de apenas 0,06.

¹³⁴ Com a redação dada pela Emenda Constitucional 29, os municípios deveriam aportar na área da saúde, considerando as transferências constitucionais, 7% da receita de impostos, a partir de 2000, e aumentar anualmente em pelo menos 1/5 do percentual até atingir 15% em 2004. O objetivo, segundo o Ministério da Saúde, era superar dois obstáculos tradicionais desde a implantação do SUS. De um lado, estava a necessidade de estabilização para evitar a descontinuidade de ações, serviços e investimentos, e, do outro, a necessidade de ampliação dos recursos destinados à saúde, historicamente insuficientes e inferiores ao que é verificado em outros países (Ministério da Saúde, 2005:1). Nesse sentido, de acordo com os dados da Organização Mundial de Saúde, o Brasil, em 2002, investia 7,9% do PIB em saúde, sendo 45,9% disso realizado por despesa pública, o que representou 10,1% dos gastos do governo. Entre os países selecionados na pesquisa com gasto público em saúde maior que o do Brasil, estão Argentina (15,3%, sendo a parcela pública 50,2% do total investido em saúde no país, que foi de 8,9% do PIB), Colômbia (20,4%, sendo a parcela pública 82,9% do total investido em saúde no país, que foi de 8,1% do PIB), México (16,6%, sendo a parcela pública 44,9% do total investido em saúde no país, que foi de 6,1% do PIB), Paraguai (17,5%, sendo a parcela pública 38,1% do total investido em saúde no país, que foi de 8,4% do PIB), Canadá (15,9%, sendo a parcela pública 69,9% do total investido em saúde no país, que foi de 15,9% do PIB) e Noruega (18,1%, sendo a parcela pública 83,5% do total investido em saúde no país, que foi de 18,1% do PIB) (idem: 11).

Tabela 18: Despesas municipais em saúde dos municípios integrantes do CISBAF em 2009, ordenado de forma decrescente pela porcentagem de recursos próprios aplicados em saúde

Município	Despesa total com saúde por habitante (R\$)	Despesa com recursos próprios por habitante	% transferências SUS/despesa total com saúde	% de recursos próprios aplicados em saúde (EC 29)
Japeri	183,23	153,96	28,6	38,2
Queimados	131,94	107,23	35,0	27,4
Belford Roxo	180,74	58,21	66,2	22,3
Magé	180,49	86,71	52,6	22,3
Duque de Caxias	341,53	206,69	36,6	21,7
Mesquita	130,68	72,77	62,1	19,6
Itaguaí	445,54	282,83	33,9	19,1
São João de Meriti	152,99	46,98	66,4	17,2
Nilópolis	147,49	73,77	61,4	16,5
Nova Iguaçu*	207,53	41,19	81,7	15,3

* Os valores de Nova Iguaçu são referentes ao ano de 2008

Fonte: CISBAF/SIOPS, situação da base de dados nacional em 24/05/2010

Como construir uma relação de cooperação entre esses municípios para que, somando esforços, adquiram maior capacidade de solucionar os problemas de atenção à saúde da sua população, uma das mais carentes do estado, é um desafio cuja história será contada a seguir.

5.1.2

Trajatória, operacionalidade e principais realizações do CISBAF

A criação do CISBAF é fruto, portanto, de um cenário marcado por baixa oferta de serviços de saúde, precária capacidade instalada, falta de recursos humanos especializados, e abandono da iniciativa privada, em resumo, um vazio sanitário que deveria ser coberto pelo setor público. O elemento central que desencadeou o processo de articulação da idéia de construção de uma instância política e técnica de gestão regional surgiu de uma necessária intervenção sobre a situação de inoperância do Hospital da Posse, em Nova Iguaçu.

Considerado como o mais tradicional da região, o Hospital da Posse foi inaugurado no segundo trimestre de 1982. Durante muito tempo como única referência para atender a emergência em toda a região, a população da Baixada possuía uma relação de amor e ódio em função do modelo hospitalocêntrico marcante no Estado do Rio de Janeiro e das constantes greves que impediam o seu pleno funcionamento. Em

fevereiro de 2000, a recém-criada Associação dos Prefeitos da Baixada Fluminense decidiu, em uma ação liderada pelo prefeito de Nova Iguaçu, solicitar um estudo para encontrar uma solução alternativa para a gestão sustentável do Hospital da Posse, que apresentava um quadro de instabilidade operacional e não possuía suporte tripartite para o seu financiamento. O estudo foi realizado pelo CEPESC/UERJ com aporte financeiro do Ministério da Saúde, através do convênio nº 1.163/99 entre as duas entidades. Na época como pesquisadora do centro, Rosângela Bello, aproveitando a sua proximidade com os prefeitos da região estabelecida quando exerceu o cargo de secretária estadual de saúde (1997-98), propôs a criação de um consórcio e a conjugação de esforços interfederativos para dar conta desta e de outras tarefas na prestação de serviços de saúde para a população da Baixada. A seguir, as palavras da própria Rosângela Bello, que ocupa a posição de secretária executiva do consórcio desde a sua fundação até hoje, sobre a articulação realizada e sobre o seu papel na formação do consórcio como impulsionadora:

vamos montar um consórcio aqui para o ministro assumir esse hospital para o governo federal. Foi essa a questão, vamos resolver o problema do Hospital da Posse. E aí, quando nós chamamos todos os secretários para conversar sobre isso a gente não discuti apenas o Hospital da Posse. [...]Eu não acho que eu tenha tido esse papel tão decisivo, eu apenas estimei os sentimentos que já existiam. Aqui os secretários compreendem muito essa questão do consórcio [...] eles são muito parceiros e ligam muito um para o outro, do tipo, você tem medicamento para me emprestar porque a minha licitação ainda não aconteceu, posso mandar um paciente meu? Isso sempre aconteceu informalmente, a gente meio que organizou esse troca-troca.¹³⁵

A primeira reunião ordinária do Conselho de Municípios ocorreu na sede da Associação dos Prefeitos da Baixada Fluminense na cidade de São João de Meriti, no dia 10 de fevereiro de 2000, quando houve a leitura do estatuto proposto pela CEPESC, sugerindo apenas uma alteração¹³⁶, e foi votada a composição da equipe a dirigir o consórcio. Os primeiros municípios integrantes foram Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Nova Iguaçu, Nilópolis, Paracambi, Queimados e São João de Meriti. Ficou definido também que o consórcio, sediado a partir de então no município

¹³⁵BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

¹³⁶ A mudança proposta e aprovada alterava o artigo 16, estabelecendo que o Conselho Fiscal seria composto por três membros efetivos e três suplentes. Ata da 1ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF. São João de Meriti, fevereiro de 2000, p.1.

de Nova Iguaçu, seria presidido pelo prefeito de São João de Meriti Antônio Pereira Alves de Carvalho (PFL), também presidente da associação, tendo como vice o prefeito de Paracambi, Rogério Ferreira (PMDB), e como presidente do Conselho Fiscal¹³⁷ o prefeito de Nova Iguaçu, Nelson Bornier de Oliveira (PSDB), além do secretário municipal de saúde de Duque de Caxias, Danilo Gomes (PSDB), exercendo o cargo de presidente do Conselho Técnico de Assistência à Saúde.¹³⁸

Além da própria formação do consórcio, outro resultado do estudo realizado pelo CEPESC foi a formulação de um plano diretor com oito objetivos, 21 ações e 40 projetos construídos de forma conjunta com os secretários municipais, técnicos e conselhos municipais de saúde que acabou se tornando a agenda que mobiliza a ação de todas as partes em uma direção convergente. O documento faz parte de um processo de discussão, negociação e avaliação contínuo e o seu conteúdo foi revisto em 2005, sofrendo algumas alterações, mas a sua essência, que foi servir como meta para todos os municípios, não foi alterada. Sobre o dinamismo do plano, os fatores que influenciaram a iniciativa e a natureza da cooperação, a secretária executiva do CISBAF complementa:

Eu não gosto muito desse negócio de programa de trabalho não porque eu acho que agenda é uma coisa mais dinâmica. Qual é a agenda que vai juntar a gente? A gente sentou, representantes de todas as secretarias municipais da época, técnicos e conselhos municipais de saúde, e aí estabelecemos 19 projetos, os objetivos de cada um, as ações, os indicadores. Isso aqui foi o plano diretor que nos uniu. Em 2005 a gente atualizou esse programa e fizemos as ações emergenciais e aí a gente estabeleceu que devia enxugar porque muita coisa a gente fez muita coisa a gente não fez, mas a gente foi evoluindo. Em 2005, a gente fez o nosso programa de ações emergenciais que apontou para essas questões dos pré-hospitalares, hoje UPA, que apontou para o Hospital de Queimados. A cooperação foi voluntária.¹³⁹

A estratégia central foi utilizar o consórcio para alcançar “compartilhamento de recursos de saúde em uma base territorial regional para obter-se maior eficiência e eficácia do sistema de saúde”. Para atendê-la, os objetivos identificados, listados no

¹³⁷ Os outros membros efetivos do Conselho Fiscal escolhidos foram os prefeitos das cidades de Itaguaí, José Sagário Filho (PSDB), e de Queimados, Azair Ramos da Silva (PFL), e como membros suplentes, os prefeitos das cidades de Belford Roxo, Maria Lucia Netto dos Santos (PPB), de Duque de Caxias, José Camilo Zito dos Santos Filho (PSDB), e de Magé, Nelson Costa Mello (PL). Ata da 1ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF. São João de Meriti, fevereiro de 2000, p.1.

¹³⁸ Os partidos indicados são aqueles aos quais os prefeitos estavam filiados no momento da eleição, pois não foi possível obter a informação se esta situação estava mantida no momento de formação da equipe diretora do consórcio.

¹³⁹ BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010..

Quadro 9, sintetizavam os interesses comuns, que, para se concretizarem, desafivam a capacidade de investimento e custeio dos municípios isoladamente. Como forma de atribuir praticidade ao plano, os objetivos foram acompanhados de indicadores de impacto para monitorar o seu desenvolvimento, da indicação do responsável que deveria conduzir determinada ação, da existência de financiamento e do estágio em que se encontrava.

Quadro 9: Objetivos definidos pelo Plano Diretor do CISBAF e Ações a serem implementadas

Objetivo	Ações
Rede de Saúde Pública Integrada e Articulada	<ul style="list-style-type: none"> – Proceder Planejamento e Controle Integrado das ações e serviços de saúde – Organizar o Fluxo dos Pacientes para garantir o acesso a todos os níveis de atendimento – Integrar as ações de saúde coletiva – Criar Sistema de informações integrado
Auto-Suficiência de Recursos de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> – Criar infra-estrutura de sangue e hemoderivados – Reformar, ampliar e equipar unidades de saúde – Criar centro de imagens – Criar laboratório central de análises clínicas
Rede básica como porta de entrada confiável ao sistema de saúde	<ul style="list-style-type: none"> – Tornar a rede básica mais resolutive – Humanizar o atendimento
Ampliação da Assistência Farmacêutica	<ul style="list-style-type: none"> – Garantir o fornecimento de medicamentos básicos à população de baixa renda – Criar sistema integrado de aquisição e distribuição de medicamentos – Promover a produção de medicamentos
Captação de Recursos Extraorçamentários	<ul style="list-style-type: none"> – Criar estrutura para intercâmbio técnico-científico e captação de recursos
Índices de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> – Articular as ações de saúde coletiva – Incrementar os Programas de Saúde – Melhorar o controle epidemiológico
Parcerias com Universidades e Escolas Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> – Fomentar a integração escola-serviço
Fixação do Profissional de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> – Promover concurso público regionalizado – Melhorar a remuneração e premiar o melhor desempenho

Fonte: CISBAF (2000)

Outro objetivo que o consórcio persegue é empoderar a Baixada Fluminense para que seja construído um quadro de mão-de-obra próprio da região que possa assumir os principais cargos na gestão da saúde em todos os municípios. Segundo os próprios gestores locais e aqueles que se dedicaram à região, essas funções são muitas vezes exercidas por pessoas que vêm de fora da Baixada e, além de não conhecerem a sua história, quando se encerrava o ciclo político eleitoral, seja do governador ou do prefeito, os técnicos voltam e a política de saúde sofre os impactos da descontinuidade administrativa. Nesse sentido, o que o consórcio vem tentando implementar é um

processo de “criação de massa crítica” local para que não haja alternância política sem quadros “perenizados” com a política, isto é, desvinculados do seu ciclo eleitoral.¹⁴⁰

Tendo estabelecido esse norte, o consórcio se caracterizou ao longo do seu desenvolvimento não como um prestador de serviços unicamente, conforme ocorre com grande parte dos consórcios de saúde no país, mas como um instrumento de gestão¹⁴¹ eminentemente político e técnico. Para garantir o seu funcionamento, a condução das negociações e deliberações é realizada em duas arenas principais, um Conselho de Municípios, onde os prefeitos definem a linha política de atuação, e um Conselho Técnico, onde os secretários municipais de saúde decidem o que querem regionalmente, sendo implementadas pela secretaria executiva. Há também no CISBAF um Comitê Consultivo formado pelos ex-presidentes do consórcio, cuja inspiração veio de empresas do setor privado, tendo o objetivo de possibilitar uma continuidade das ações e reconhecimento do trabalho realizado e do legado deixado pelas diretorias que participaram da gestão do consórcio. Nas palavras de Rosângela Bello:

É justo que no momento que você vai inaugurar, que você vai definir, que eles estejam juntos, então a gente tentou criar essa idéia de continuidade, não é?! [...] a gente criou uma figura do conselho de administração igual as grandes empresas têm, a “Vale”¹⁴² tem. A “Vale” não pega uma inteligência sua e joga fora, o ex-presidente da “Vale” vai fazer parte do conselho de administração, porque ele faz parte daquela história não é?! Então a gente tentou fazer com que esse conselho consultivo fosse representado pelos ex-presidentes do consórcio, ex-prefeitos que às vezes perdem mandato, não viram deputado estadual, mas são agentes políticos dessa região.

Na segunda reunião, realizada no dia 23 de junho de 2000, três decisões importantes foram tomadas. Primeiro, Rosângela Bello foi escolhida para exercer o cargo de secretária executiva do consórcio. Segundo, foram incorporados ao consórcio os municípios de Mangaratiba e Seropédica, a pedido de seus prefeitos. Por fim, foi estabelecido o critério da divisão proporcional do custeio total mensal do consórcio com base no repasse feito pelo SUS, o que significava a relação entre a população e a capacidade instalada em cada município, o que resultou na formação de 5 grupos, descritos no Quadro 10.¹⁴³

¹⁴⁰ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

¹⁴¹ STASIANKI, Fábio Volnei. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Japeri, 16 março. 2011.

¹⁴² Empresa Vale do Rio Doce.

¹⁴³ Reunião da 2ª Reunião Ordinária do Conselho de Municípios do CISBAF. Nova Iguaçu, junho de 2000, p.1 e 2.

Quadro 10: Cota Mensal de Custeio do CISBAF para os municípios integrantes, segundo os critério de divisão proporcional estabelecido pelo Conselho de Municípios e pela Secretaria Executiva

Grupo	Municípios	Cota Mensal (em R\$)
I	Nova Iguaçu e Duque de Caxias	5.000,00
II	São João de Meriti e Belford Roxo	4.300,00
III	Paracambi e Itaguaí	3.600,00
IV	Magé, Nilópolis, Guapimirim e Queimados	3.200,00
V	Japeri, Seropédica e Mangaratiba	2.500,00

Fonte: Ata da 2ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF. Nova Iguaçu, junho de 2000

Na reunião do dia 15 de janeiro de 2001, foi formada uma nova diretoria para o Conselho de Municípios, por solicitação do então prefeito de São João de Meriti e presidente do consórcio, Antônio Pereira Alves de Carvalho (PMDB), tendo em vista as mudanças de prefeitos decorrentes das eleições municipais de 2000. O prefeito de Nova Iguaçu, Nelson Bornier (PSDB), assumiu a presidência do CISBAF, passando a ter como seu vice o próprio prefeito de São João de Meriti, até então presidente, como secretário Waldir Camilo dos Santos (PT), prefeito de Belford Roxo, e como presidente do Conselho Fiscal¹⁴⁴ Azair Ramos da Silva (PMDB), prefeito de Queimados, mantendo como secretária executiva Rosângela Bello e como presidente do Conselho Técnico de Assistência Danilo Gomes (PSDB)¹⁴⁵, secretário municipal de saúde de Duque de Caxias. Além disso, o município de Mesquita tornou-se o novo integrante do CISBAF.

Seguindo a orientação do Programa de Centrais de Regulação da Secretaria de Estado de Saúde, o consórcio criou a Central de Regulação de Leitos, em maio de 2001, gerenciando, inicialmente, os leitos de obstetrícia. O CISBAF foi pioneiro nessa ação já que as demais centrais no Estado do Rio de Janeiro estavam implantadas em municípios, sendo este o primeiro caso de uma regulação realizada por consórcio. Todas as internações nessa especialidade passaram a ser realizadas tendo o CISBAF como regulador, sendo acompanhadas e controladas pelas secretarias municipais de saúde através de um relatório emitido pela central. Além disso, o funcionamento da central foi articulado junto aos programas de pré-natal e de saúde da mulher existentes nas

¹⁴⁴ Os demais membros efetivos do conselho fiscal escolhidos foram Anabal Barbosa de Souza (PSDB), prefeito de Seropédica, e Carlos Bussato Junior (PSDB), prefeito de Mangaratiba. Como membros suplentes do conselho fiscal, estiveram José Sagário Filho (PSDB), prefeito de Itaguaí, Ailton Rosas Vivas (PL), prefeito de Guapimirim, e Carlos Moraes Costa (PDT), prefeito de Japeri. Ata da 1ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF. São João de Meriti, janeiro de 2001, p. 1.

¹⁴⁵ Gilberto Antônio Badaró de Moraes, secretário municipal de Nova Iguaçu, foi eleito o vice-presidente do Conselho Técnico de Assistência nesta reunião. Três meses depois, no dia 11 de abril de 2001, em função da ida de Danilo Gomes para a chefia de gabinete do prefeito de Duque de Caxias, foi escolhido para exercer o cargo Jorge da Silva Amorelli, secretário municipal de saúde de Belford Roxo. Ata da 3ª reunião do Conselho Técnico de Assistência do CISBAF. Nova Iguaçu, abril de 2001, p. 2.

respectivas secretarias com o objetivo de integrar as ações do consórcio com as das prefeituras.

Em 2002, o consórcio sofreu uma alteração em sua composição havendo nova eleição da diretoria para a gestão 2002/2004 em função do pedido de afastamento dos municípios de Paracambi, Mangaratiba e Guapimirim e da renúncia de Nelson Bornier, presidente do consórcio, ao cargo de prefeito de Nova Iguaçu. O novo presidente eleito na reunião do dia 12 de abril deste mesmo ano foi Mário Pereira Marques Filho (PMDB), prefeito de Nova Iguaçu, tendo como vice Antônio Pereira Alves de Carvalho (PMDB), prefeito de São João de Meriti, e como presidente do Conselho Fiscal¹⁴⁶ Azair Ramos da Silva (PMDB), prefeito de Queimados¹⁴⁷. Para presidente do Conselho Técnico do CISBAF, foi sugerido o nome de Iveraldo Carvalho Pessoa, secretário municipal de saúde de Duque de Caxias¹⁴⁸.

Neste ano, o consórcio teve importante atuação no processo de municipalização do Hospital Geral de Nova Iguaçu, referência para urgências e emergências da região, após ter tentado assumir a sua gestão. O processo aconteceu concomitantemente à assinatura de Termo de Compromisso entre os gestores municipais para sua utilização, prevendo protocolos de referência e estabelecimento de leitos de apoio para pacientes que saíssem deste perfil, aumentando o giro de leitos e a sua capacidade operacional. Uma das dificuldades que marcaram esse processo foi a resistência do então diretor do hospital, Heraldo Senne de Arruda, com receio de ser destituído da função. A proposta inicial, rejeitada pelo Ministério da Saúde e pela SES-RJ, transferiria a gestão para o CISBAF, o que seria feito através de um conselho composto por todos os secretários, submetendo o diretor às necessidades dos municípios. O parecer jurídico da SES-RJ, entretanto, propôs que a Secretaria Municipal de Saúde de Nova Iguaçu fosse a personalidade jurídica responsável pela gestão do hospital.¹⁴⁹ É importante ressaltar que, nesse época, além do consórcio não ser dotado de personalidade jurídica, havia uma incompreensão dos consorciados sobre a clareza da própria natureza jurídica do

¹⁴⁶ Os outros membros efetivos do Conselho Fiscal eram Anabal Barbosa de Souza (PSDB), prefeito de Seropédica, José Sagário Filho (PSDB), prefeito de Itaguaí e Farid Abraão David (PP), prefeito de Nilópolis. Como membros suplentes do Conselho Fiscal, foram escolhidos José Camilo Zito dos Santos Filho (PSDB), prefeito de Duque de Caxias; Narriman Felicidade Correia Faria Zito dos Santos (PSDB), prefeita da Cidade de Magé e Carlos Moraes Costa (PDT), prefeito de Japeri.

¹⁴⁷ Ata da Reunião da Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense. São João de Meriti, abril de 2002, p.1.

¹⁴⁸ Ata da 3ª Reunião do Conselho Técnico de Assistência do CISBAF. Nova Iguaçu, abril de 2002, p.2.

¹⁴⁹ Ata da Reunião da Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense. Nova Iguaçu, abril de 2001, p.2.

consórcio.¹⁵⁰ O próprio COSEMS orientava que fossem tomadas providências para tornar distintas as funções exercidas pelas secretarias municipais de saúde e as ações desempenhadas pelo consórcio, trazendo legitimidade para ambas as partes.

Em 2003, o Ministro Marcos Vinícios Vilaça do Tribunal de Contas da União emitiu o relatório da solicitação feita pelo órgão, em 2002, de estudo sobre o funcionamento do SUS na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e as ocorrências que dificultam a atuação dos órgãos e entidades responsáveis pela formulação das políticas e prestação dos serviços de saúde. A auditoria de natureza operacional aprovou e apontou que deve ser aprimorada a iniciativa de formação do consórcio, como estratégia de alcançar a hierarquização e regionalização das ações e serviços de saúde, o compartilhamento de recursos de saúde e fixação de alguns objetivos, como, por exemplo, a captação de recursos externos. Outro ponto destacado no relatório foi a instalação da Central de Regulação de Internações como um instrumento de regionalização e de realização de diagnósticos mais precisos das carências da região, que, tendo sido iniciado para tratar dos leitos obstetrícios por questões estratégicas, deveria ter suas atividades estendidas, como ocorreu, mais tarde, em março de 2007. O relatório ainda ressalta que os municípios de Guapimirim, Paracambi e Mangaratiba, que fizeram parte do consórcio no início de sua trajetória, transformaram-se em “células germinadoras de novos consórcios” (Região Sul) ou se agregaram em estruturas já existentes” (Centro-Sul e Serrana) (TCU, 2003: 30-31).

No acórdão do relatório, recomendava-se que o Ministério da Saúde (item 9.2.3) e a SES-RJ (item 9.4.6) cooperassem com o desenvolvimento do CISBAF, “incentivando as suas atividades, precipuamente a implantação de uma Central de Regulação”. Às secretarias municipais de saúde de Belford Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti (item 9.4.15), indicou-se que “atuem proativamente no sentido do desenvolvimento do CISBAF, implantando uma Central de Regulação que contemple todas as especialidades”, consolidando-o como efetivo instrumento de regionalização da

¹⁵⁰ Na reunião conjunta do Conselho de Municípios e do Conselho Técnico de 04 de fevereiro de 2003, o advogado do consórcio, Arnaldo Luna, a pedido da secretária executiva do CISBAF, expôs aos membros presentes na reunião que o consórcio era um ser híbrido, sendo a sua personalidade jurídica esclarecida pelos projetos e atividades que executava. Esta explicação foi realizada por motivo da orientação do COSEMS para que o consórcio fizesse alterações no seu estatuto para que as instâncias de controle do Estado do Rio de Janeiro soubessem o que é o consórcio. Isto é, mesmo dois anos mais tarde, o próprio consórcio ainda buscava se “arrumar” juridicamente, conforme consta na ata da reunião, para que pudesse estabelecer melhor interlocução com os demais órgãos públicos. Além disso, o consórcio não era mais uma instância, e sim um instrumento que os secretários municipais de saúde podiam utilizar para captar recursos. Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Municípios e da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Técnico de Assistência do CISBAF. Nova Iguaçu, fevereiro de 2003, p. 1 e 2.

assistência médica. Ao Tribunal de Contas do Estado (item 9.7), que fosse encaminhada uma cópia do relatório e, entre outras questões a serem avaliadas na condição do exercício de fiscalização que exerce¹⁵¹, avaliasse “a implementação e desenvolvimento de Consórcios Intermunicipais de Saúde” (TCU, 2003: 72-78). O próprio ex-prefeito de Nilópolis e ex-presidente do consórcio, Farid Abraão David, que na época ocupava o cargo de membro efetivo do Conselho Fiscal, afirmou que esse posicionamento do TCU atribuiu maior credibilidade ao CISBAF junto aos municípios.¹⁵²

O ano de 2003 também marcou o lançamento do boletim informativo *CISBAF em Foco*, iniciando o trabalho realizado pela assessoria de comunicação do consórcio. Criado em parte pelo crescimento institucional do consórcio, pela expansão das suas atividades e por passar a ser conhecido nacionalmente como o maior consórcio do Brasil, o boletim tem servido também como “canal de comunicação para troca de experiências entre os municípios e mais um instrumento de gestão e prestação de contas das suas realizações”. Outra função que pode ser identificada é a maior visibilidade que o consórcio passou a adquirir trazendo consigo retorno político e reconhecimento para os gestores envolvidos na sua atuação. Ao longo do seu desenvolvimento, o CISBAF também passou a contar com um *site*, inaugurado em 2004, onde se divulga constantemente os principais eventos relacionados ao consórcio e também à área da saúde de forma geral e um *newsletter*, iniciado em 2008, que, desde 2010, possui edições trimestrais.

Em 2004, em uma parceria com o governo federal, o CISBAF viabilizou a implantação regional do projeto Serviço Móvel de Urgências - SAMU 192, com investimentos do Ministério da Saúde na ordem de R\$ 4 milhões para compra de ambulâncias e equipamentos, na realização de obras na Central Reguladora e em treinamento. A manutenção do ponto é realizada por um rateio entre os municípios do CISBAF, com participação também de Paracambi, uma vez que o consórcio da Região Centro-Sul, do qual participa, não teve seu projeto para o SAMU aprovado e o município, por encaminhar muito paciente para o Hospital da Posse, teve a sua entrada autorizada pelo Ministério.

¹⁵¹ Os outros aspectos relacionados à operacionalização do SUS mencionados foram implantação de uma Rede de Centrais de Regulação, atuação dos Conselhos Estadual e Municipais de Saúde, implementação do Plano Diretor de Regionalização e do Plano Estadual de Saúde, atuação dos componentes locais do Sistema Nacional de Auditoria e a utilização de indicadores de desempenho (TCU, 2003)

¹⁵² DAVID, Farid Abraão. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 02 maio, 2011.

No período de 2005 até 2008, com a diretoria composta pelo ex-prefeito de Nilópolis, Farid Abraão David (PP), como presidente do consórcio, e pelo ex-secretário municipal de saúde de Duque de Caixas, Oscar Berro (PMDB), como presidente do Conselho Técnico, o CISBAF vivenciou um dos períodos de maior vitalidade. O prefeito de Paracambi, Flávio Campos Ferreira (PL), ficou como vice-presidente do Conselho de Municípios até dezembro de 2005, momento em que foi substituído pelo prefeito de Queimados, Carlos Rogério dos Santos (PL), por não exercer mais o cargo de prefeito em seu município¹⁵³. Não foi encontrada a composição do Conselho Fiscal para o referido período nas atas disponibilizadas pelo consórcio.

A estratégia adotada pela nova equipe de gestão para atrair a atenção dos novos representantes municipais, principalmente aqueles que vinham de fora da região, foi apresentar, logo na primeira reunião do Conselho de Municípios, as vantagens do CISBAF e todo o seu potencial como articulador das políticas públicas de saúde da região, suas conquistas durante os quatro anos de existência e as perspectivas em sua gestão. O documento apresentado pela secretária executiva “Vantagens em ser consorciado ao CISBAF” apresenta, como um dos argumentos, a relação custo/benefício entre as cotas consorciais e os recursos que foram captados direta ou indiretamente, que ficou em 0,09%, evidenciando a sua propriedade como instrumento de gestão para captar recursos externos, principalmente através de convênios¹⁵⁴. O diferencial estaria na sensibilidade da secretaria executiva em identificar os programas considerados prioritários pelo governo federal, divulgados nas portarias ministeriais, e, através do trabalho em conjunto e da elaboração de projetos comuns e bem-estruturados, conquistar a credibilidade do Ministério da Saúde para a liberação dos recursos necessários.

Uma das metas estabelecidas para 2005 foi a execução do “Pacto pela Saúde da Baixada Fluminense”, elaborada pelo CISBAF, em que era solicitado ao Ministério da Saúde e à SES-RJ R\$87 milhões, para ativar as 23 unidades mistas da região no período de dois anos. O projeto estava de acordo com a portaria nº 2607/2004 do Ministério da Saúde, que estabelecia o investimento em pré-hospitais fixos prioritário após a implantação do SAMU. O produto dessa iniciativa foi o Plano de Ações Emergenciais e em gestões técnico-políticas, cuja liberação de recursos para obras e equipagem de 12

¹⁵³ Ata da Assembléia Extraordinária do Conselho de Municípios do CISBAF. Nova Iguaçu, dezembro de 2005.

¹⁵⁴ Ata da 1ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF em 2005. Nova Iguaçu, março de 2005, p. 1-2.

unidades, para o plano de fortalecimento da atenção básica e para a primeira etapa das obras do Hospital Regional de Queimados, fora viabilizada em outubro de 2006.

A atuação política do presidente do CISBAF na época foi decisiva. Após a visita do ex-ministro da saúde Humberto Costa para realizar uma intervenção no município do Rio de Janeiro, afirmando que havia disponibilidade de recursos por parte do ministério, mas faltavam projetos por parte das prefeituras, o ex-presidente do CISBAF entregou um documento, cujo conteúdo era nove projetos, com custo de R\$ 270 milhões. A capacidade técnica de elaborar um projeto como esse e a forma como se aproveitou a oportunidade deixada pelo ministro, tendo em vista a declaração pública com tal ímpeto provocativo, garantiram a captação dos investimentos necessários não só para as unidades, como para a realização das obras do Hospital de Queimados¹⁵⁵. O Quadro 11 apresenta as unidades instaladas, os municípios em que estão localizadas e a situação atual.

Quadro 11: Unidades de Pré-Hospitais Fixos viabilizadas pelo convênio entre o Ministério da Saúde, o CISBAF e os Municípios da Baixada Fluminense em 2006

Unidade	Município	Situação
Unidade Mista do Lote XV	Belford Roxo	Inaugurada
Unidade Mista de Xerém	Duque de Caxias	Inaugurada
Unidade Mista Dr. José Bueno Lopes	Seropédica	Inaugurada
Unidade Mista do Parque Equitativa	Duque de Caxias	Concluída obra / falta parte da equipagem
Unidade Mista do Cabral	Nilópolis	Concluída obra / falta parte da equipagem
Unidade Mista da Chatuba	Nilópolis	Obra em andamento / falta equipagem
Hospital Municipal São Francisco	Itaguaí	Concluída obra / falta parte da equipagem
Unidade Mista Dr. José Muller	Nova Iguaçu	Obras paralisadas / falta parte da equipagem
Unidade Mista de Éden	São João de Meriti	Concluída obra/ falta parte da equipagem
Unidade Mista de Vila São João	São João de Meriti	Concluída obra / falta parte da equipagem
Unidade Mista Dr. Mario Bueno	Mesquita	Concluída obra / falta parte da equipagem
Policlínica Itália Franco	Japeri	Obras em andamento

Fonte: <http://www.cisbaf.org.br/realizacoes.html>, acesso em 23/05/2011

Uma das realizações mais importantes nesse período foi a assinatura do convênio entre o CISBAF e o Consórcio Hospitalar da Catalunha (CHC), considerado como modelo bem sucedido de atuação em nível internacional, em novembro de 2006. O principal objetivo era organizar o sistema de saúde dentro de um modelo competitivo,

¹⁵⁵ Rosângela Bello, em participação em DAVID, Farid Abraão. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 02 maio, 2011

tendo o cidadão como o centro e não o médico, e tornar a atenção primária efetivamente resolutiva na porta de entrada do sistema de saúde desafogando os hospitais, além de fortalecer políticas como o Programa Saúde da Família (PSF). Quando o acordo foi firmado, o projeto se dividia em duas fases, uma de capacitação e outra de implementação de sistemas de gestão voltados para todos os níveis de atenção. A diretora de Consultoria do CHC, Olga Pané, em depoimento ao *Informe ENSP*, vinculado à FIOCRUZ, deu os seguintes detalhes do projeto:

Os sistemas de formação do Brasil são acreditados e competitivos. Mas os profissionais não têm capacidade para decidir no momento que precisa. Há de se discutir com eles as prioridades desse sistema. E é necessário que nessa discussão os centros de saúde participem para pensar nas principais necessidades dos cidadãos. Tudo isso requer formação em gestão clínica e em organização de centros de saúde. Essa é a primeira fase. A segunda fase desse projeto será mais orientada à gestão para introduzir no sistema elementos de inovação que favoreçam as trocas em todos os níveis, desde os estratégicos, de macro-gestão, de sistemas de governo, até os níveis mais baixos, de micro-sistemas, da gestão clínica, onde os médicos, enfermeiros e agentes comunitários estejam envolvidos. Todos eles pensando numa política de saúde voltada para os cidadãos.¹⁵⁶

Em 2007, em parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da FIOCRUZ, o convênio promoveu um MBA sobre Gestão e Avaliação em Saúde com o objetivo de fortalecer e desenvolver tecnicamente os municípios nas funções de gestão, monitoramento de contratos e avaliação de serviços e programas de saúde. Esse curso, ocorrido entre 2007 e 2008, formou 46 gestores, de acordo com o objetivo da primeira fase do convênio entre o CISBAF e o CHC, foi fundamental formando um estoque de inteligência capaz de assumir uma secretaria de saúde, assumir uma direção de unidade, conduzindo-as tecnicamente.

Em julho desse ano, ocorreu uma das maiores conquistas do CISBAF, a assinatura do convênio com o Ministério da Saúde para construção do Hospital de Queimados, após o ex-presidente Lula ter liberado os recursos necessários, R\$ 17,3 milhões, em junho de 2006. Considerado essencial para aumentar a capacidade de atendimento da população, com a criação de 270 leitos de internação e mais de 76 em UTI, o hospital, ainda em construção, só inaugurou o seu ambulatório - Centro Especializado no Tratamento de Hipertensão e Diabetes (CETHID), em dezembro de 2010. Em seu depoimento, o presidente do consórcio na época destacou o esforço realizado para

¹⁵⁶ Entrevista concedida por Olga Pané ao *ENSP Informa*, publicada dia 02/03/2007. Rio de Janeiro.

captar os recursos, a satisfação pela conquista do objetivo, a importância do CISBAF nas negociações e o retorno político que significou a visita do ex-presidente Lula para os próprios prefeitos:

Eu acho que nós tivemos êxito nesses quatro anos à frente do consórcio, haja vista a grande conquista, que foi o Hospital de Queimados, o Hospital de Queimados, para você ter uma idéia, nós fomos a Brasília quatro ou cinco vezes. Esses prefeitos, juntamente com o consórcio, nós conseguimos trazer o Lula, nós levamos o Lula em Queimados. [...] Foi uma festa para Queimados, vários prefeitos presentes, o consórcio foi o grande cabeça disso tudo e o Lula, naquele exato momento, assumiu que daria o repasse, que daria a verba para a gente construir e está aí já se inaugurou a emergência e está sendo construído o hospital [...] nós prestamos a homenagem a ele. Mais do que justo, o presidente sair de Brasília pra vir a Queimados ver uma obra com 16 anos parada, é porque o cara tem o interesse, tem o sentimento.¹⁵⁷

Em novembro, no “I Congresso Estadual de Consórcios Intermunicipais de Saúde do Rio de Janeiro”, organizado pelo COSEMS e reconhecido pela SESDEC-RJ, o CISBAF foi considerado pela subsecretária de Desenvolvimento do Sistema de Saúde SESDEC/RJ, Anamaria Carvalho Schneider, o consórcio mais bem estruturado, o que lhe possibilitou ser o único com permanente captação de recursos para custeio e investimento (Schneider, 2007).

Em uma atitude pioneira em relação aos demais consórcios de saúde no país, o CISBAF decidiu, em 2008, se adequar à legislação vigente sobre a formação e contratação de consórcios públicos, após o governo ter publicado a regulamentação da lei, possibilitando que fossem analisadas as melhores alternativas e decisões possíveis considerando o seu perfil. Embora considerando que a sua normatividade seja muito mais direcionada aos consórcios da área ambiental, a equipe do CISBAF, após refletir bastante sobre o assunto, definiu essa estratégia tendo em vista não só as exigências do governo federal para liberar os recursos, restringindo-os aos consórcios públicos, como também ao seu papel “como executor de políticas públicas com recursos públicos”, ou seja, necessita tratar da forma mais transparente o dinheiro que é público.¹⁵⁸ Esta opção, entretanto, além de acarretar uma responsabilidade maior ao consórcio em si, exigiu dos seus prefeitos um intenso processo de negociação inter e intramunicipal, para fazer

¹⁵⁷ DAVID, Farid Abraão. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 02 maio, 2011.

¹⁵⁸ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

chegar a um acordo sobre o contrato de rateio¹⁵⁹, o protocolo de intenções, em seguida, apresentá-los aos Conselhos Municipais de Saúde, encaminhá-los às procuradorias e, finalmente, aprová-los nos seus respectivos legislativos, para, aí sim, aprovar o estatuto do consórcio, conforme contou Rosângela Bello nas reuniões do CISBAF¹⁶⁰ e em sua entrevista:

O ano de 2008 foi um ano em que nós tivemos que modelar o nosso protocolo de intenções e aí ver qual seria o nosso orçamento, qual estrutura gerencial nós precisaríamos ter porque muda tudo, em função do contrato de rateio, qual é o contrato de rateio, quanto que isso iria custar. Então nós fizemos isso. Então, o ano de 2008 foi para fazer a modelagem e para aprovar as leis nas câmaras. Nós temos 12 municípios, 9 municípios aprovaram as leis. Isso demanda tempo, porque os prefeitos se juntam, assinam protocolo de intenções, aí tem que trocar alguma coisa, porque tem sempre alguma coisa em troca.¹⁶¹

Além disso, tendo sido feita a mudança, altera-se também a forma de se relacionar com as demais instâncias com as quais o consórcio mantinha convênios, contratos, acordos ou qualquer tipo de negociação, principalmente, com o Ministério da Saúde. O pioneirismo, desta forma, teve suas vantagens e desvantagens, como informou a secretária executiva do consórcio:

Aí no comecinho de 2009 já éramos consórcio público, inédito, pioneiros no Brasil. E aí? Na hora que o primeiro, eu tinha assinado um convênio em dezembro de 2008, aí o Ministério mudou a personalidade jurídica, trocou o nosso CNPJ, mas e aí? Não posso passar o dinheiro para vocês, por quê? Porque o sistema da Fazenda não enxerga vocês. O primeiro problema foi esse, o sistema da administração pública federal não enxerga vocês. [...]O que a gente precisava? Que o Ministério da Fazenda criasse um código para a gente ser enxergado dentro da estrutura fiscal do governo federal. Ao puxar o CNPJ do consórcio, puxa todos os CNPJs de quem está com a gente. O município de Japeri está inadimplente, mas a gente está fazendo a nossa parte [...]. Era preciso enxergar isso. Olha, os técnicos da Fazenda não conseguiam fazer essa diferenciação, a gente era um órgão que não existia. No final do ano, conseguimos resolver esse problema todo. Eu sou médica, mas fui diversas vezes na Fazenda conversar com os técnicos de lá. Então, assim, eu acho isso muito interessante, isso dá estabilidade para ter continuidade.¹⁶²

¹⁵⁹ O acordo sobre o contrato de rateio foi intensamente negociado em função da previsão de aumento das cotas consorciadas em cada um dos cinco grupos de municípios, definidos com a mesma base daquele inicial, presente no quadro 4.8, para se chegar a um valor total de R\$ 81 mil, da forma de cobrança na estrutura orçamentária dos municípios e da execução pelo CISBAF, tendo em vista o controle a ser realizado pelo Tribunal de Contas. Ata conjunta da 3ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF de 2008 e da 5ª Reunião do Conselho Técnico do CISBAF de 2008, realizadas em Nova Iguaçu, no dia 16/07/2011.

¹⁶⁰ Ata conjunta da 3ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF de 2008 e da 5ª Reunião do Conselho Técnico do CISBAF de 2008, realizadas em Nova Iguaçu, no dia 16/07/2011.

¹⁶¹ BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

¹⁶² idem.

O período de adaptação entre 2008 e 2009, principalmente nesse último ano, é considerado pela sua secretária executiva como o mais difícil ao longo da sua trajetória¹⁶³, uma vez que as já mencionadas complicações burocráticas impediram o consórcio de receber recursos do Ministério da Saúde, seu principal agente externo financiador, por um ano.¹⁶⁴ Simultaneamente a esse processo, além de novo mandato para presidentes dos conselhos do CISBAF, ocorreram novas eleições municipais, alterando o quadro do Conselho de Municípios. O presidente escolhido foi José Camilo Zito (PSDB), prefeito de Duque de Caxias, tendo como vice Alcides de Moura Rolim Filho (PT), prefeito de Belford Roxo, como presidente do Conselho Técnico, Fábio Volnei Stasiaki, secretário municipal de saúde de Japeri,¹⁶⁵ como presidente do Conselho Fiscal, Max Rodrigues Lemos (PMDB), prefeito de Queimados, e como membros permanentes,¹⁶⁶ Darci dos Anjos Lopes (PSDB), prefeito de Seropédica, e Ivaldo Barbosa dos Santos (PSDB), prefeito de Japeri.¹⁶⁷

No ano de 2009, uma das principais modificações foi a pactuação do remanejamento da Central do SAMU para São João de Meriti, ampliando a sua estrutura física, o que resultou na melhoria dos seus serviços e na reativação do seu comitê gestor regional. A outra foi a criação do Conselho Gestor Regional da Região Metropolitana I, que incluiu os municípios pertencentes ao CISBAF e o Rio de Janeiro, o que desagradou aos técnicos da Baixada Fluminense, por considerarem que, desta forma, as suas demandas seriam subsumidas às da capital, dada a diferença entre a natureza dos problemas enfrentados por cada parte e o peso exercido por cada uma.¹⁶⁸

Após a saída de José Camilo Zito do cargo de presidente do consórcio, alegando problemas particulares e confiando na capacidade do vice-presidente, Alcides de Moura Rolim Filho (PT), prefeito de Belford Roxo, assumiu a posição até dezembro, quando seriam realizadas novas eleições. Sendo o primeiro presidente vindo de um partido considerado de esquerda, o novo presidente acabaria sendo novamente eleito no final

¹⁶³ *idem.*

¹⁶⁴ *idem.*

¹⁶⁵ Ata da 1ª Reunião do Conselho Técnico do CISBAF, realizada em Nova Iguaçu, no dia 06/01/2009.

¹⁶⁶ Os membros suplentes do Conselho Fiscal escolhidos foram Sérgio Sampaio Sessim (PP), prefeito de Nilópolis, Sandro Matos (PR), prefeito de São João de Meriti, e Artur Messias (PT), prefeito de Mesquita.

¹⁶⁷ Ata da 4ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF, realizada em Nova Iguaçu, no dia 19/12/200.

¹⁶⁸ Ata da 4ª Reunião do Conselho Técnico do CISBAF, realizada em Nova Iguaçu, no dia 21/05/2011. 2009.

daquele ano, para a gestão que termina em dezembro de 2012, mantendo a mesma equipe anterior.

A maior conquista nesse período foi, após dois anos de batalha, a aprovação da capacitação para o Programa Saúde da Família do governo federal pelo Ensino à Distância (EAD), através de um convênio com a UNIRIO no valor de R\$ 54 milhões, o único dos doze projetos existentes no Brasil alavancado pelo grupo gestor e não pela universidade.

Concluindo, a trajetória do CISBAF foi caracterizada pelos seus entrevistados, em geral, como ascendente e marcante na história da saúde da Baixada Fluminense, de forma que não se poderia mais imaginar uma atuação dos municípios sem a sua capacidade de articulação regional. Mesmo sendo ascendente, contudo, esse processo não foi perfeitamente contínuo, havendo momentos de inflexão, causados pela conjuntura técnico-política e pela dinâmica de apoio nas relações interfederativas. As dificuldades encontradas ao longo do seu desenvolvimento, principalmente no seu período inicial de estruturação e nos momentos de transição política, também foram considerados como momentos de superação e fortalecimento da integração. Nas palavras dos entrevistados Rosângela Bello, Oscar Berro e Fábio Stasiaki, respectivamente:

Sem dúvida a trajetória é ascendente com períodos de maior e menor inflexão dependente sempre da conjuntura técnico-política em função do SUS ser uma política pública cuja trajetória estará sempre relacionada às articulações interfederativas, que nem sempre seguem linearmente e no mesmo sentido. Não tivemos rupturas e sim obstáculos temporários que foram aprendizados para todos¹⁶⁹.

Ela é caracterizada por um processo contínuo, com rupturas de alguns parceiros, em função de uma ignorância política e técnica, em ascensão, hoje é em ascensão.¹⁷⁰

O consórcio ele, a Baixada Fluminense em si, ela é antes e depois do consórcio. Porque em poucos anos o consórcio angariou mais de R\$60 milhões em recursos de infra-estrutura, de equipamento, de cursos de capacitação e assessoria técnica para os municípios. É um ente que, hoje, não se consegue viver sem esse ente. Eu acho que é um quarto poder, assim, entre aspas, aqui dentro da Baixada.¹⁷¹

O Quadro 12 procura resumir as principais informações sobre o CISBAF e oferecer uma síntese da sua operacionalidade.

¹⁶⁹ BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

¹⁷⁰ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

¹⁷¹ STASIANKI, Fábio Volnei. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Japeri, 16 março. 2011.

Quadro 12: CISBAF: modelo institucional, objetivos e ações realizadas

<p>Nome Fantasia: Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense</p> <p>Sede: Av. Governador Roberto da Silveira, 2.012 - Parte - Posse - Nova Iguaçu</p> <p>Origem: 10 de fevereiro de 2000, fruto de um estudo do CEPESC/UERJ em convênio com o Ministério da Saúde e da iniciativa dos doze prefeitos da região.</p> <p>Composição: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Nilópolis, Paracambi*, Queimados, São João de Meriti e Seropédica</p> <p>* O município de Paracambi, apesar de participar do Consórcio da Região Centro-Sul, participa do projeto do SAMU regulado pelo CISBAF</p> <p>Estrutura Organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Assembléia Geral (Conselho de Municípios); ➤ Assembléia de Gestores (Conselho Técnico – composto pelos secretários municipais de saúde); ➤ Comitê Consultivo; ➤ Conselho Fiscal; ➤ Secretaria Executiva; ➤ Câmaras Técnicas <p>Aspecto Legal: Personalidade Jurídica Pública de Direito Público, adaptado à Lei 11.107 em 2008. Surgiu por autorização de leis municipais e adquiriu personalidade jurídica privada sem fins lucrativos</p> <p>Mantenedores: Contrato de rateio entre os municípios consorciados e repasses do Ministério da Saúde e outros órgãos conveniados para execução de políticas públicas, projetos e obras.</p> <p>Objetivo Geral: Captar recursos com o propósito de promover investimentos regionais, buscar inovações na gestão da saúde, reestruturar a Rede Regional de Saúde e capacitar recursos humanos gestores da saúde, gerentes e profissionais de saúde</p> <p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rede de saúde pública integrada e articulada; ➤ Autossuficiência de recursos de saúde; ➤ Rede básica confiável como porta de entrada no sistema de saúde; ➤ Ampliação da assistência farmacêutica; ➤ Captação de recursos extraorçamentários; ➤ Índices de Saúde; ➤ Parceria com universidades e escolas técnicas; ➤ Fixação do profissional de saúde <p>Operacionalidade: O consórcio se caracteriza como um instrumento de gestão utilizado para captar recursos externos, principalmente através de convênios com o Ministério da Saúde. A condução das negociações e deliberações é realizada em duas arenas principais, um Conselho de Municípios, onde os prefeitos definem a linha política de atuação, com previsão de reuniões ordinárias trimestrais, e um Conselho Técnico, onde, em reuniões mensais, os secretários municipais de saúde expõem as demandas específicas de cada ente, trazem as orientações do COSEMS, discutem as ações e estabelecem os acordos sobre a política de saúde, que são implementadas pela Secretaria Executiva. A prestação de contas é realizada internamente no Conselho Fiscal uma vez por ano, sendo também submetido a auditorias dos Tribunais de Contas, principalmente o TCU, pelo volume de recursos repassados pelo Ministério da Saúde, além de realizar encontros semestrais com os Conselhos Municipais de Saúde dos entes consorciados. Por fim, a criação do Conselho Consultivo com participação de todos os ex-presidentes e gestores que passaram pelo consórcio, o CISBAF pretendeu atribuir maior continuidade em suas ações e conferir prestígio àqueles que contribuíram para o seu desenvolvimento.</p>

Câmaras Técnicas:

- Câmara Técnica de Captação de Órgãos, Sangue e Outros Tecidos
- Câmara Técnica de Captação de Órgãos, Sangue e Outros Tecidos
- Câmara Técnica de Fisioterapia
- Câmara Técnica de Urgência e Emergência
- Câmara Técnica de Controle e Avaliação
- Câmara Técnica da Saúde Bucal
- Câmara Técnica da Saúde Mental

Principais Trabalhos Realizados:

- 1- Construção do Hospital Regional de Queimados
- 2- Convênio com o Consórcio Hospitalar da Catalunha
- 3- Capacitação para gestores de saúde da Baixada Fluminense
- 4- Obras em 12 Unidades Pré-Hospitalares
- 5- Aquisição de equipamentos para 13 Unidades Pré-Hospitalares
- 6- Ampliação da regulação de leitos na Baixada Fluminense
- 7- Criação de Câmaras Técnicas
- 8- Implantação da Central de Regulação de Leitos
- 9- Municipalização do Hospital Geral de Nova Iguaçu
- 10- Maternidade Parteira Mariana Bulhões
- 11- Treinamento de profissionais de saúde
- 12- Treinamento de re-qualificação no Plano Territorial de Qualificação do Ministério do Trabalho
- 13- Implantação do Serviço Móvel de Urgências - SAMU 192
- 14- Elaboração de diversos projetos de captação com recursos extra-orçamentários para os municípios integrantes.

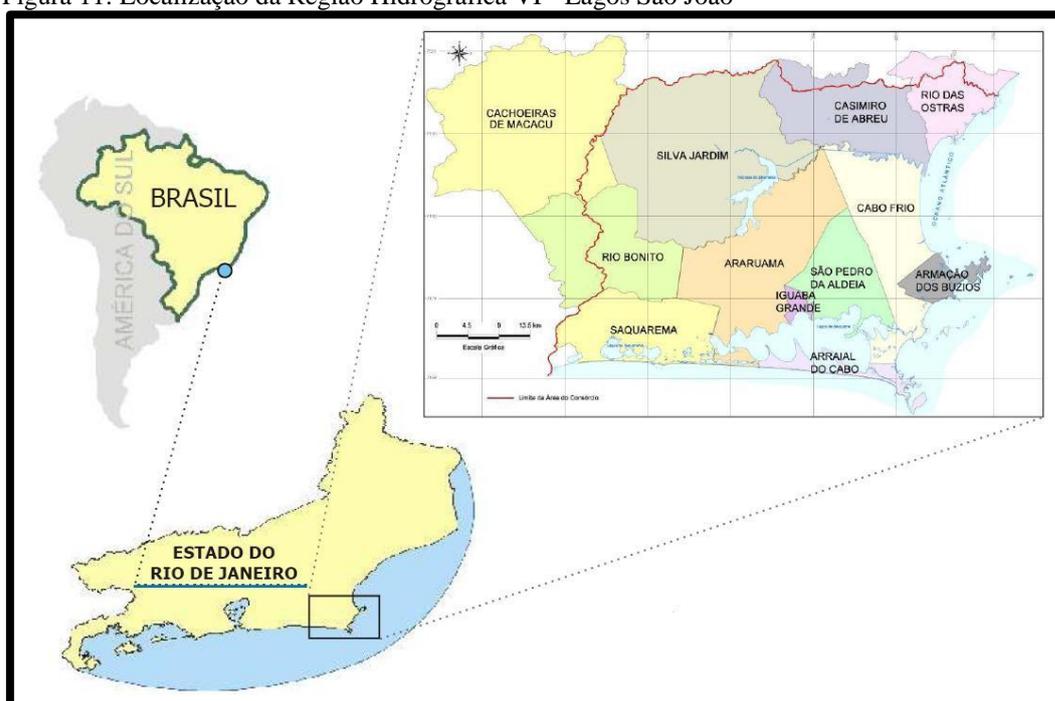
5.2**A experiência do CILSJ: Degradação Ambiental, Gestão de Bacia Hidrográfica e Ascendência Institucional****5.2.1****Caracterização da Bacia: síntese geográfica, populacional e econômica**

O Consórcio Intermunicipal Lagos São João conta hoje com a participação do poder público, de empresas privadas e de representantes da sociedade civil. Além da presença do governo estadual, o consórcio possui doze municípios associados: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacú, e Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, Rio das Ostras*, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

Por se tratar de um consórcio de gestão ambiental, é necessário conhecer algumas das características da bacia hidrográfica e as atividades econômicas que ela proporciona, assim como as características da região onde estão localizadas, pois as suas propriedades e vocações definem o escopo das decisões produzidas, as políticas públicas implementadas, os atores envolvidos e as arenas e fóruns nos quais disputa os seus conflitos.

A área de abrangência da bacia hidrográfica, destacada na Figura 11, possui uma distribuição diferente entre os municípios, o que pode interferir também no próprio interesse de cada um deles sobre os seus impactos produzidos. São cobertos, parcialmente, os municípios de Cachoeiras de Macacú (5,5%), Maricá (4,1%), Rio Bonito (56%), Casimiro de Abreu (78%); e totalmente, Silva Jardim, Rio das Ostras¹⁷², Araruama, Saquarema, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Arraial do Cabo e Armação dos Búzios.

Figura 11: Localização da Região Hidrográfica VI - Lagos São João



Fonte: Bidegain e Pereira (2005)

Segundo o Enquadramento dos Biomas Nacionais do IBAMA e o Enquadramento Hidrográfico da Agência Nacional de Águas, a área de atuação do CILSJ é caracterizada pelo bioma da Mata Atlântica e está inserida na bacia do Atlântico Sudeste, na sub-bacia SB-59 ou Costeira do Sudeste. Em relação às divisões adotadas pelos órgãos estaduais, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o CILSJ está situado na Região Hidrográfica VI, e pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, na Região das Baixadas Litorâneas. A superfície total abrangente é de 3.825 km², ou seja, cerca de 8% do Estado do Rio de Janeiro (Lima-Green, 2008: 24). A

¹⁷² Pela figura, Rio das Ostras não estão totalmente coberto pela região da bacia, mas pela planilha oferecida pelo CILSJ com as bases do cálculo da cota dos associados, o município aparece com 100% do seu território integrado. Como não foi encontrada outra fonte de informação, decidiu-se manter essa classificação, apesar o mapa mostrar o contrário.

síntese das informações geográficas do território em que o CILSJ está localizado está no Quadro 13.

Quadro 13: Localização da Área de Atuação do CILSJ

Localização	Sudeste do Estado do Rio de Janeiro
Limites	Norte: Bacia do Rio Macaé – Nordeste: Bacia da Lagoa de Imboassica – Noroeste e Oeste: Bacia da Baía de Guanabara – Sudoeste: Bacia da Lagoa de Maricá – Sul e Leste: Oceano Atlântico
Coordenações Geográficas	Latitude: 22°25" e 23°57" S e Longitude: 42°40" e 41°50" W. 60 km ao norte do Trópico de Capricórnio.
Zona de Fuso Horário	GMT-6
Enquadramento Hidrográfico Nacional	A Agência Nacional de Água divide o Brasil em 12 principais áreas de drenagem (www.ana.gov.br). A área de atuação insere-se na bacia do Atlântico Sudeste, na sub-bacia SB-59 ou Costeira do Sudeste.
Enquadramento nos Biomas Nacionais	O Brasil é dividido pelo IBAMA em 7 biomas e 78 ecorregiões terrestres. A área de atuação está localizada no bioma da Mata Atlântica
Enquadramento na definição das Regiões Hidrográficas Do Estado Do Rio De Janeiro	Integra a Região Hidrográfica VI, segundo a divisão oficial estabelecida pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos na Resolução nº 18 de 08 de novembro de 2006
Enquadramento nas Áreas Estaduais de Planejamento	Situa-se integralmente na Região das Baixadas Litorâneas, segundo a divisão utilizada pela SEPLAG.

Fonte: Bidegain e Pereira (2005)

A região possui 38 lagoas, sendo a de Araruama a mais importante delas, por sua extensão e salinidade, e uma represa, a de Juturnaíba, construída na década de 1980, até hoje o principal reservatório de água para abastecimento de água da região. O Quadro 14 apresenta a hidrografia da área de atuação do CILSJ com os copos hídricos que pertencem à região, abrangência, área, tipo e os municípios cobertos em cada caso.

Quadro14: Hidrografia da Área de Abrangência do CILSJ

Bacia Hidrográfica	Abrangência	Área (Km ²)	Tipo	Municípios
RH das Lagoas de Saquarema, Jaconé e Jaceripá	Reúne as bacias das lagoas de Saquarema, Jaconé e Jacarepiá e a área de restinga entre as lagoas e o mar.	310	Salgada	Saquarema e Maricá
RH da Lagoa de Araruama e do Cabo Frio	Reúne a bacia da lagoa de Araruama, as restingas de Massambaba e Cabo Frio e o Cabo Frio.	572	Salgada	Araruama, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Rio Bonito.
RH do Rio Una e do Cabo de Búzios	Reúne a bacia do rio Una, o Cabo de Búzios e as terras a retaguarda das praias do Però.	626	Doce	Cabo Frio, Iguaba, São Pedro da Aldeia, Araruama e Armação dos Búzios

Bacia Hidrográfica	Abrangência	Área (Km ²)	Tipo	Municípios
RH do Rio das Ostras	Reúne a bacia do rio das Ostras e as Micro-Bacias das lagoas do Iriri, Salgada e Itapebussus.	157	Doce e Salgada	Rio das ostras e Casemiro de Abreu
RH do Rio São João e Represa de Juturnaíba	Reúne o rio São João e seus afluentes.	2160	Doce	Cachoeiras de Macacu, Rio Bonito, Casimiro de Abreu, Araruama, São Pedro da aldeia, Cabo Frio, Rio das Ostras e Silva Jardim.

Fonte: Lima-Green (2008: 26)

Pela síntese informativa disponibilizada no Plano de Bacia de 2005 apresentado no CERHI, o relevo da região é formado, majoritariamente, por colinas e baixadas, apresentando ainda serras e maciços costeiros isolados. A área possui centenas de rios e riachos e 38 lagoas, com destaque para as Lagoas de Araruama (220 km²), Saquarema (24 km²), Jaconé (4 km²) e Vermelha (2,5km²) e para os Rios São João, Una e das Ostras. Em relação aos recursos naturais existentes, predomina-se água doce superficial e subterrânea, petróleo, gás natural, recursos minerais (areia, brita, argila, feldspato e granito ornamental), sal, terras aptas para agrossilvicultura, peixes, camarões, ostras, e flora nativa diversificada. O clima na região é variado e excelente para o turismo o ano inteiro, além de possuir ventos com grande potencial para aproveitamento de energia eólica e abundante radiação solar, também apta para aproveitamento energético.

No uso da terra e da vegetação, predominam as pastagens, ao lado das áreas urbanas, florestas, restingas e manguezais. Os desastres naturais mais recorrentes são escorregamentos de terras em áreas íngremes devido à perda de mata e incêndios florestais causados por proprietários rurais, além de risco de derramamento de óleo. As questões ambientais mais relevantes elencadas no plano foram a despoluição e renaturalização de rios e lagoas; combate à erosão; ampliação das áreas de florestas e restinga; controle ambiental da mineração; ocupações irregulares de praias e margens de rios e lagoas; implantação de parque e reservas; salvamento do mico-leão dourado, da piabanha e de outras espécies, prevenção a acidentes por derramamento de óleo (Bidegain e Pereira, 2005: 24).

Sobre as atividades vinculadas à utilização dos recursos hídricos da região, o plano listou abastecimento público, irrigação, suprimento de pequenas indústrias, mineração, pesca, produção de sal, recreação e lazer, navegação de pequenas

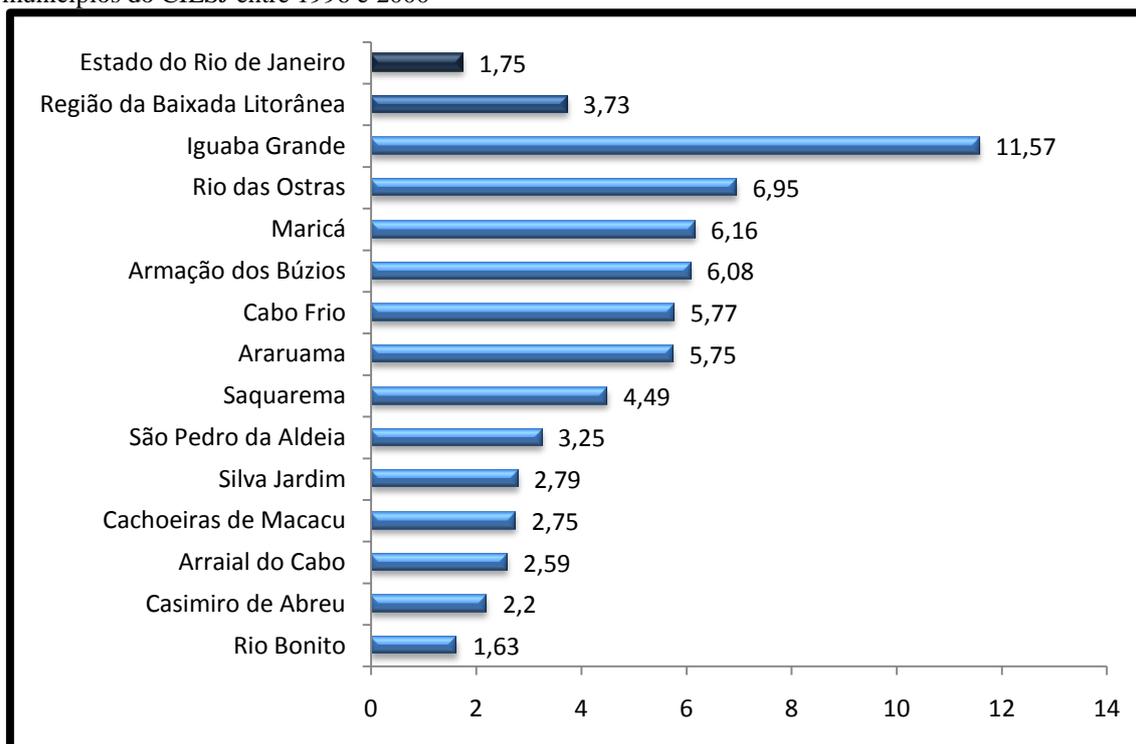
embarcações e ainda utilização como habitat de milhares de animais, plantas e microorganismos nativos (idem: 26).

Dessas atividades, algumas delas se mostraram fundamentais na formação e desenvolvimento do CILSJ. O abastecimento público mobilizou os municípios para solucionar conjuntamente a negociação dos contratos sobre o suprimento de água e coleta e tratamento de esgoto, em que o baixo índice pluviométrico na região contribuiu para que fossem encontradas alternativas mais eficientes em curto prazo. O setor da mineração, além de gerar conflitos de interesse entre empresários e representantes das associações de pescadores, foi mobilizado na articulação dos equipamentos necessários para dragagem da lagoa, que deve ser realizada constantemente para manter o padrão de salinidade da água, essencial para manter a atividade pesqueira. A recreação e o lazer, por movimentarem grande parte da economia dos seus municípios através do turismo, têm sido fontes de debate para reinventar o modelo de desenvolvimento da região, que busca explorar de forma mais sustentável os seus potenciais ecológicos nesse setor. Além disso, as próprias características dos municípios também influenciam a dinâmica de funcionamento do consórcio e de utilização do território.

Em primeiro lugar, segundo levantamento feito por Davidovich (2003), entre 1996 e 2000, os municípios consorciados tiveram um acréscimo de 106.621 habitantes, com 20% a mais do que possuíam anteriormente, o que representou uma taxa geométrica de crescimento anual de 3,73, mais que o dobro da observada no estado.¹⁷³ O Gráfico 6 apresenta as taxas dos municípios que participam do CILSJ, com destaque para Iguaba Grande, disparada com o maior valor, e o grupo formado por Rio das Ostras, Maricá, Armação de Búzios, Cabo Frio, Araruama e Saquarema. Cabe ainda mencionar que o único município que teve um crescimento abaixo da taxa do estado foi Rio Bonito.

¹⁷³ O crescimento populacional tem sido explicado por mudanças estruturais na economia regional, cujos fatores foram a perda de peso de atividades tradicionais como a salineira e de extração de conchas, e ascensão das atividades ligadas ao turismo e veraneio (desde a construção da Ponte Rio-Niterói) e, mais recentemente, à extração de petróleo, que provocaram um aumento da migração para a região (Lima-Green, 2008: 31, e Oliveira, 2008: 60).

Gráfico 6: Taxa de crescimento anual da população residente do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios do CILSJ entre 1996 e 2000



Fonte: Davidovich (2003)

Esse crescimento possui duas consequências que interferem na manutenção do equilíbrio da bacia hidrográfica, a ocupação das áreas marginais e das áreas de preservação sem planejamento adequado, por um lado, e o despejo de esgoto diretamente nos seus corpos hídricos, por outro. Os municípios tiveram participação importante nesse processo ao liberar os loteamentos “em sua maioria sem quaisquer ou com poucas exigências técnicas, urbanísticas e ambientais”, assim como os órgãos ambientais estaduais, SERLA e FEEMA, quando atuavam pouco em atividades não industriais, e a empresa estatal concessionária de água e esgoto (CEDAE) por se eximir de realizar investimentos. Além disso, com a instalação de redes de drenagem pluvial subterrânea ocorrida com a urbanização das cidades, os esgotos passaram a chegar em estado puro nos corpos receptores,¹⁷⁴ que, em 1991, já contavam com 361 pontos de lançamentos de efluentes. A Lagoa de Araruama, portanto, passou a receber uma enorme quantidade de esgoto despejada sem tratamento prévio, cenário que permaneceu até a criação do consórcio (Pereira, 2007: 55).

Em relação à capacidade de investimento dos municípios do CILSJ no ano 2000, quando foi formado o consórcio, a Tabela 19 apresenta a receita orçamentária de cada

¹⁷⁴ Antes de ocorrer esse processo conhecido de manilhamento, isto é, a construção das redes de drenagem pluvial subterrânea, a própria vegetação desempenhava a função de barreira ou sumidouro do esgoto gerado, o que tornava o brejo o próprio sistema natural de tratamento (Pereira, 2007: 55).

um deles e o Gráfico 7 apresenta o investimento aplicado nas áreas de habitação e urbanismo e de saúde e saneamento em relação à receita orçamentária. A opção de selecionar essas áreas é justificada pela sua influência na ocupação das áreas marginais das lagoas e no tratamento do esgoto que elas recebiam.

Na Tabela 19 sobre as receitas orçamentárias em 2000, os municípios foram divididos em quatro grupos. No primeiro, estão os que tiveram orçamento de até R\$ 30 milhões, em seguida os que tiveram entre R\$ 30 milhões e R\$ 50 milhões, depois entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões, e, finalmente, o município de Rio Bonito que teve um orçamento muito superior aos demais, chegando a mais de R\$ 2 bilhões.

Tabela 19: Receita Orçamentária dos municípios do CILSJ em 2000

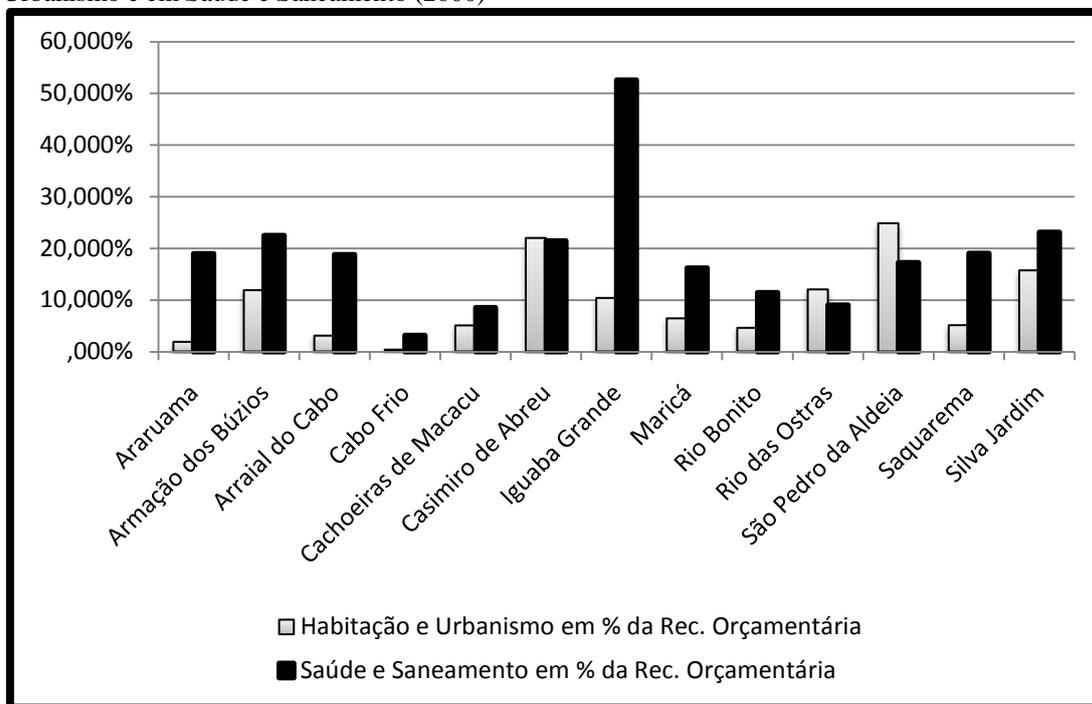
Município	Receita Orçamentária (R\$)
Até R\$ 30 milhões	
Iguaba Grande	11.972.841,08
Silva Jardim	16.446.055,62
Cachoeiras de Macacu	20.615.432,39
Arraial do Cabo	20.780.576,74
São Pedro da Aldeia	24.635.004,86
De 30 milhões até 50 milhões	
Armação dos Búzios	30.827.075,94
Casimiro de Abreu	31.745.988,00
Maricá	31.799.066,00
Saquarema	36.814.806,69
Araruama	41.179.215,10
Entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões	
Cabo Frio	81.741.814,23
Rio das Ostras	90.087.635,50
Mais de R\$ 100 milhões	
Rio Bonito	2.278.583.200,00
Região da Baixada Litorânea	2.717.228.712,15

Fonte: STN

Em relação ao percentual investido nas áreas selecionadas, os únicos que investiram mais em habitação e urbanismo foram São Pedro de Aldeia, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, sendo que somente os dois últimos a superaram os 20% nesta área. Além disso, o outro ponto destoante foi a porcentagem empregada por Iguaba Grande na área de saúde e saneamento. Não só neste caso, como nos outros também, há de se ressaltar que as transferências do SUS, provavelmente, devem representar uma boa parte desses investimentos, o que significa que esses dados para aferir o quanto

realmente foi para o saneamento são imprecisos. Da mesma forma, não se pode afirmar que todo o investimento classificado em habitação e urbanismo teve impacto direto sobre a forma de ocupação, muito menos sobre as áreas marginais das lagoas.

Gráfico 7: Porcentagem da Receita Orçamentária investida pelos municípios do CILSJ em Habitação e Urbanismo e em Saúde e Saneamento (2000)



Fonte: STN

Por último, como o consórcio é gerido por prefeitos e as suas ações são orientadas também pela manutenção do poder e ocupação de cargos públicos, a Tabela 20 apresenta o eleitorado presente na região. A repercussão das decisões tomadas e das políticas públicas implementadas são também pensadas em como serão os seus reflexos nesse universo de eleitores descrito na tabela.

Tabela 20: Número de eleitores no Estado do Rio de Janeiro e número de eleitores e porcentagem na Região das Baixadas Litorâneas (em relação ao RJ) e nos municípios do CILSJ (em relação à BL) em julho de 2010

Localidade	Eleitores	Porcentagem
Estado do Rio de Janeiro	11.589.763	
Baixada Litorânea	645.791	6% (RJ)
Araruama	82.464	13%
Armação dos Búzios	19.238	3%
Arraial do Cabo	23.836	4%
Cabo Frio	127.019	20%
Cachoeiras de Macacu	41.293	6%
Casimiro de Abreu	24.833	4%
Iguaba Grande	18.233	3%
Maricá	77.350	12%

Rio Bonito	42.882	7%
Rio das Ostras	62.671	10%
São Pedro da Aldeia	53.776	8%
Saquarema	56.198	9%
Silva Jardim	15.998	2%

Fonte: SEPLAG-RJ

O que se pretendeu mostrar, portanto, foi que a atuação isolada de cada município dificilmente solucionaria os problemas relacionados à gestão da bacia hidrográfica para todos eles, não só pela interdependência inerente na natureza dessas questões, como pela desigualdade na própria capacidade de investimento de cada um e na diferença de tratamento desses itens dentro das agendas governamentais locais. Ou seja, a resolutividade das políticas públicas envolvidas dificilmente seria alcançada sem a existência de um agente regional para potencializar os recursos existentes nos municípios e coordenar as suas ações em uma direção convergente.

5.2.2

Processo político de criação do organismo de bacia, trajetória ascendente de gestão participativa, integrada e descentralizada e atividades desenvolvidas

Apesar de o CILSJ ter sido criado em dezembro de 1999, a compreensão desse processo deve ser iniciada mais de uma década antes. Mesmo que o primeiro fórum de discussão ambiental e as primeiras formações de entidades civis tenham ocorrido nos anos de 1970,¹⁷⁵ foi na década seguinte que a região passou a contar com postos avançados de agências regionais de órgãos federais (IBAMA) e estaduais (FEEMA e SERLA), passando a ocupar de forma mais efetiva as suas agendas institucionais, e que a idéia de criação de uma entidade que realizasse uma gestão compartilhada e reunisse governos, empresas e entidades da sociedade civil do meio ambiente surgiu. Isso ocorreu em 1986 durante o I Encontro de Meio Ambiente da Região dos Lagos (Castro, 1995 *apud* Lima Green, 2008: 59).

Em 1987, como resultado desse fórum, embora com modelo institucional diferente do proposto inicialmente, foi criada, por iniciativa da Secretaria Estadual de

¹⁷⁵ Em 1978, foi organizado o I Encontro de Pesca de Cabo Frio e constituídas a Associação Protetora da Lagoa de Araruama (APLA) e a Associação de Meio Ambiente da Região da Lagoa de Araruama (AMARLA) (Oliveira, 2001 *apud* Lima-Green, 2008: 59).

Meio Ambiente, a Comissão de Meio ambiente da Região dos Lagos, composta por representantes dos poderes públicos estaduais e municipais e por representantes da sociedade civil. O processo seguinte de esvaziamento político das suas ações comprometeu o funcionamento da comissão, até que, em 1989, foi totalmente desativada.

O legado desse envolvimento com a questão da preservação e da utilização sustentável dos recursos hídricos não foi interrompido pela destituição do órgão, pelo contrário, impulsionou a multiplicação de associações ambientalistas e comunitárias, de ONGs e de associações profissionais de pescadores. Mobilizados na tarefa de denunciar a ocupação irregular de margens de lagoas, a destruição de manguezais e a privatização de áreas consideradas públicas, esses atores foram se fortalecendo e, desde pelo menos dois anos antes da criação do CILSJ, quando já assumiam uma identidade regional e não mais localizada e desagregada, a sua militância passou a ser direcionada para a questão do saneamento. O atual presidente da Plenária de Entidades e ex-vice-presidente geral do consórcio, Arnaldo Villa Nova, relatou como isso aconteceu e também afirmou ser difícil definir quem se inseriu na agenda um do outro, se o poder público na da militância regional, ou a da sociedade civil na da formalidade institucional do consórcio, mas, segundo ele, o que importa é que ambos estabeleceram um objetivo comum e passaram a percorrer suas trajetórias de forma interligada:

[...] a gente vinha acompanhando a Região dos Lagos antes de existir consórcio, antes de tudo e vendo a degradação que vinha se implantando. [...] começamos a militância, procuramos juntar com outras ONGs ali da região para discutir a questão ambiental [...] Começamos por aí, havia a Associação de Pesca de Araruama, de Iguaba, da Pitória, a Colônia de Pesca, tinha da baleia a Associação da Baleia. Enfim, são várias associações que brigavam pela pesca e pelo ambiente e paralelo assim vieram outras ONGs, como a Colagos, o Movimento Mulheres de Iguaba, mais umas ONGs, o Rotary Club, todo mundo. A gente começou esse movimento e o foco principal era saneamento e a gente tinha um grande problema, que era a mineração de conchas na Lagoa de Araruama e o controle da pesca. [...] Depois é que veio o consórcio, com essa militância toda, com essa confusão que a gente estava fazendo. Então, eu não sei se nós nos inserimos no consórcio ou se o consórcio é que se inseriu a nós. O fato é que frente a esse movimento o governo reagiu com a criação de um consórcio ambiental, o que foi muito bom, porque ora era Cabo Frio, ora era Araruama, ora era Iguaba, ora era São Pedro, era uma desaglutinação, uma cidade culpando a outra pelo problema da lagoa. **Naquele tempo, a lagoa ainda era azul e transparente, ainda não estava aquele caldo de cana que acabou se transformando.** [...] de 2000 para frente nós nos filiamos ao consórcio através de uma plenária de ONGs. Quer dizer, é uma coisa independente, é uma estrutura própria

de ONGs, associação de bairros, aquela coisa toda e nós nos inserimos no processo. [...] de qualquer maneira a gente está junto aí na briga.¹⁷⁶

O que engatilhou o processo de criação do consórcio e convergiu as agendas do governo estadual, dos governos municipais, da sociedade civil e, posteriormente, da iniciativa privada foi a eutrofização da Lagoa de Araruama. O processo de eutrofização, ou aumento exponencial de algas e agentes patogênicos, ocorre quando há uma grande quantidade de nutrientes (esgoto) e redução da salinidade no corpo hídrico. Este fato ocorrido em 1999 comprometeu cronicamente a balneabilidade na Praia do Centro, em Araruama, na Praia do Siqueira e na Praia das Palmeiras, em Cabo Frio, o que espantou os moradores e turistas, e reduziu oferta de pescados, principalmente os camarões, tanto em quantidade quanto em qualidade.¹⁷⁷ O episódio que comoveu toda a população do seu entorno, segundo os entrevistados, é explicado pela característica da lagoa (hipersalinidade), pelo tipo de contrato de concessão e seu cronograma, como relatou e ilustrou (Figura 12) em sua tese, o ex-funcionário da FEEMA e atual subsecretário estadual de meio ambiente que exerceu o cargo de secretário-executivo do consórcio desde a sua formação até o ano de 2007:

Em 1998, assumiram os serviços de água e esgoto as empresas Água de Juturnaíba e Prolagos, através de uma Concessão de 25 anos feita por contrato em que o Estado detém 50% da concessão e os municípios os outros 50%. A Concessionária Águas de Juturnaíba ficou responsável pelos municípios de Silva Jardim, Saquarema e Araruama; e a Concessionária Prolagos pelos municípios de Armação dos Búzios, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio e Arraial do Cabo (este último somente água), mas a prioridade dos editais de concessão foi o aumento da oferta de água, grande problema na época, ficando o esgotamento sanitário para segundo momento, em alguns casos parcialmente para 2015. Os cronogramas contratuais das obras de esgotamento, a cargo das concessionárias eram tardios demais para as necessidades urgentes da lagoa. As melhorias no abastecimento de água promovidas pelas empresas concessionárias acarretaram um aumento do volume de esgoto, já que nos três primeiros anos de concessão (1998 a 2001) o volume aduzido passou de 600l/s para 1.800 l/s, levando a uma elevação do aporte de água doce e esgoto na laguna, [...] A consequência foi o aumento dos nutrientes (esgoto) e a diminuição da salinidade, favorecendo o boom de algas e de agentes patogênicos (Pereira, 2007: 56).

¹⁷⁶ NOVA, Arnaldo Villa. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011.

¹⁷⁷ Voz das Águas, edição nº 3, publicado em 01/07/2011. Disponível em www.vozdasaguas.com

Figura 12: Boom de algas em praia de São Pedro da Aldeia em 2003



Fonte: Pereira (2007: 56)

Em janeiro de 1999, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), sob o comando de André Corrêa e do subsecretário Paulo Bidegain, investiu na possibilidade de criação de uma entidade que pudesse realizar a gestão da Lagoa de Araruama e recolheu informações sócioeconômicas e técnicas da Região dos Lagos, além de receber uma cooperação técnica de outros dois consórcios já constituídos no país com uma trajetória bem estabelecida no cenário tanto nacional quanto mundial, o Consórcio Intermunicipal Santa Maria – Jucu, do Espírito Santo, e o Consórcio dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, de São Paulo. A partir de então, a secretaria desenvolveu estudos para formatar uma proposta básica para criação de um consórcio, da qual saíram quatro documentos: Protocolo de Intenções, Estatuto, Exposição de Motivos para os Prefeitos e Procurador Municipal e Mensagem para Câmara acompanhada de minuta de lei autorizativa.¹⁷⁸

Nesse momento, ocorreu a convergência entre a abertura da janela de oportunidades, em função da privatização da concessão abrindo uma possibilidade e um espaço de negociação que seria a agência reguladora, além do incentivo do governo estadual, e a atuação de um empreendedor público, no caso, o agente regional da FEEEMA Luiz Firmino, que atuou dialogando com todos os setores envolvidos e buscou convencê-los a atuar em torno de uma pauta comum que contemplasse todos os interesses para que fosse construído um acordo entre as partes (Pereira, 2007: 64). Dessa forma, possibilitou-se que a formação do consórcio entrasse na agenda governamental comum dos municípios.

¹⁷⁸ www.lagossaojoao.org.br/histórico, acesso em 14/06/2011

Em abril de 1999, ocorreu a solenidade de assinatura do Protocolo de Intenções para a criação do “*Consórcio Ambiental da Região dos Lagos e da Bacia do Rio Una*”, no “Primeiro Encontro para Recuperação Ambiental das bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama, Saquarema, Rio Una e Zona Costeira Adjacente”. Estavam presentes no evento os prefeitos dos municípios de Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Armação dos Búzios; o titular da pasta da SEMADS, bem como representantes de empresas e da sociedade civil. A repercussão do evento fez com que os municípios de Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Rio Bonito e Rio das Ostras manifestassem a intenção de ingressar no Consórcio, efetivada em reunião realizada em Silva Jardim, o que ampliou a área de atuação do Consórcio, passando a agregar as bacias dos rios São João e das Ostras.

Esta nova configuração fez com que a SEMADS realizasse o “*Estudo Preliminar para Implantação e Operação do Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira*” contendo um perfil ambiental da nova área de atuação do Consórcio; uma proposta de estrutura organizacional, com a descrição das atribuições de cada unidade administrativa; uma apreciação sobre a participação de empresas privadas, públicas e de economia mista, do governo do estado e do governo federal; um ensaio sobre receita e despesa e uma indicação das ações potenciais de curto, médio e longo prazo. O Fórum Governamental que foi criado para conduzir o processo contava com representantes dos órgãos ambientais dos municípios e do Estado e se reunia mensalmente, em sistema de rodízio, na sede de cada município. O nome selecionado para a associação, cuja sede seria instalada na cidade de Araruama, foi “*Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental da Bacia da Região dos Lagos, do rio São João e Zona Costeira*”.

Simultaneamente, foi formada uma Plenária de Entidades, criada por ONG’s Ambientalistas, Associações de Moradores e de Pescadores, que se mobilizaram através da União das Associações de Pesca e Defesa da Lagoa Araruama¹⁷⁹ para se integrar à estrutura do consórcio. Constituídas por membros participantes, sua presença

¹⁷⁹ Essa associação coletiva contava em seu início com as seguintes organizações não governamentais: Accolagos, Viva Lagoa, Aspergilus, Rotary Clube de Iguaba, Movimento Mulheres de Iguaba, Associação de Pescadores Artesanais de Iguaba, de Araruama, da Praia da Pitória, da Baleia. À medida que foi se estruturando, o número de associados aumentou, sendo incorporados posteriormente Mico Leão Dourado, Movimento Ecológico Rio das Ostras (MERO), Ressurgência de Arraial do Cabo, Rotary de Araruama e Associação de Defesa de Jacarepiá (ADEJA), AMIGOS de Saquarema, União Lagoas de Búzios, AMA Cabo Frio, Pró-Natura entre outras (Lima-Green, *cit*: 72).

na formação do consórcio e no seu posterior desenvolvimento, propiciou não só que estivessem informados das discussões tomadas, como também contribuíssem para a solução de problemas¹⁸⁰ e constituíssem “uma espécie de elite intelectual municipal e/ou regional capaz de formular propostas, redigir atas, projetos e relatórios, realizar estudos e, como ocorre frequentemente, ter uma visão crítica aguçada (Lima-Green, *cit*: 74).

O processo de negociação e convencimento dos prefeitos e aprovação das leis nas câmaras de vereadores dos doze municípios contou com a participação de representantes da FEEMA, da SEMADS, da ONG Viva Lagoa e da empresa UNIMED. Apesar do descrédito inicial de muitos representantes do poder público municipal, conforme demonstra o depoimento do primeiro presidente do CILSJ e ex-prefeito de Iguaba Grande, Hugo Canellas Filho, que coloca esta empreitada como o momento de maior dificuldade na (pré) trajetória do consórcio, as respectivas autorizações foram sendo aprovadas. O Quadro 15 apresenta o cronograma de aprovação das leis autorizativas.

[...] a maior dificuldade foi aprovar nas câmaras municipais. Na época, éramos doze municípios e nós fomos de município em município, porque você tinha que convencer o prefeito e os vereadores e não foi fácil. Como eu falei, uma nova mentalidade, uma nova maneira de se resolver o problema em comum acordo, já que o problema era comum a todos, mas foi muito difícil. Alguns encontraram barreiras, do tipo “Ah, eu vou aprovar, mas sei que isso não vai dar nada” ou “Ah, vou aprovar mas sei que isso não vai chegar a lugar nenhum”, aí eu falava “não, mas aprova assim mesmo”, [...] Mas, graças a Deus nós conseguimos aprovar, na época faltou uns dois ou três, mas nós já tínhamos maioria, quando nós tínhamos uns oito ou nove, que era maioria já dos doze, metade mais um, nós resolvemos fazer a criação do consórcio, realizar a criação do consórcio. Mas, a maior dificuldade foi convencer os prefeitos e aprovar nas câmaras.¹⁸¹

Quadro 15: Sequenciamento das aprovações das leis que autorizaram a integração dos municípios ao CILSJ

MUNICÍPIO	LEI AUTORIZATIVA	PREFEITO SÓCIO FUNDADOR
Armação dos Búzios	Lei 153 de <u>23/06/99</u>	Delmires de Oliveira Braga (PDT)
Casimiro de Abreu	Lei 506 de <u>29/06/99</u>	Ramon Dias Gidalte PSDB)

¹⁸⁰ Até 2007, ano em que foi realizada a última reunião com ata disponível no site do consórcio, foram realizadas 57 reuniões. Segundo levantamento de Lima-Green (2008: 73-74), foram tomadas mais de 300 deliberações.

¹⁸¹ CANELLAS FILHO, Hugo. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Iguaba Grande, 14 abril. 2011.

Cachoeira de Macacú	Lei 1.238 de <u>06/08/99</u>	Cesar de Almeida (PDT)
São Pedro da Aldeia	Lei 1334 de <u>09/09/99</u>	Carlindo José dos Santos Filho (PMDB)
Silva Jardim	Lei 1.166 de <u>30/09/99</u>	Antonio Carlos de Lacerda (PSDB)
Arraial do Cabo	Lei 1.166 de <u>30/09/99</u>	Renato Vianna de Souza (PFL)
Iguaba Grande	Lei 197 de <u>01/10/99</u>	Hugo Canellas Rodrigues Filho (PSDB)
Saquarema	Lei 394 de <u>15/10/99</u>	Dalton Borges (PRB)
Rio das Ostras	Lei 045 de <u>25/11/99</u>	Alcebíades Sabino dos Santos (PSDB)
Araruama	Lei 1.011 de <u>29/11/99</u>	Vilmar José Dias de Oliveira (PRP)
Cabo Frio	Lei 1.492 de <u>14/12/99</u>	Alair Francisco Correia (PSDB)
Rio Bonito	Lei 825 de <u>28/12/99</u>	Solange Pereira de Almeida (PFL)

Fonte: CILSJ. <http://www.lagossaojoao.org.br>, acesso em 14/06/2011.

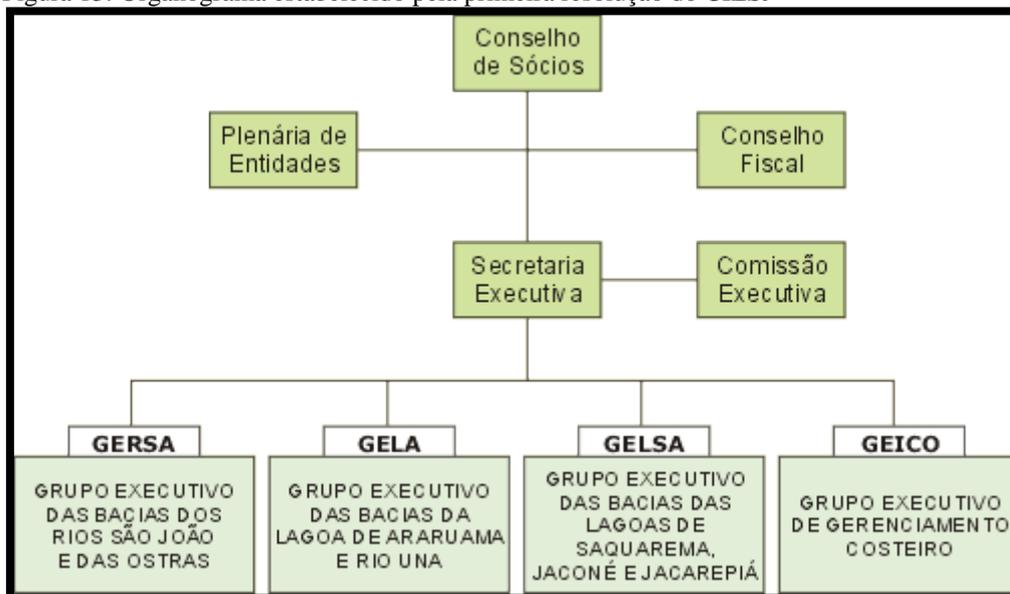
Os sócios fundadores do consórcio, criado em 17 de dezembro de 1999, em solenidade ocorrida no Hotel Ver-aVista, localizada em Araruama, foram os doze municípios supracitados, a SEMADS, empresas privadas e entidades da sociedade civil. A estrutura organizacional e decisória estabelecida conta com um Conselho de Sócios, um Conselho Fiscal, uma Secretaria Executiva e uma Plenária de Entidades. Até a criação do Comitê de Bacias em 2006, o consórcio contava também com uma Comissão Executiva e com Grupos Executivos, que posteriormente, transformaram-se no próprio comitê e nas suas câmaras técnicas. As suas funções estão relacionadas a seguir e o organograma disponível no endereço eletrônico do consórcio na Figura 13:

- **Conselho de Sócios**, integrado pelas Prefeituras, por representantes de empresas associadas e por quatro representantes da Plenária de ONGs (órgão deliberativo máximo), é a instância máxima de deliberação, sendo sempre presidido por um prefeito, assessorado por seis vice-presidências (das Prefeituras; dos representante das empresas; dos representante das ONGs; Executiva da Bacia Hidrográfica dos Rios São João e das Ostras; Executiva da Bacia Hidrográfica da Lagoa de Araruama e Rio Una e Executiva da Bacia Hidrográfica das Lagoas de Saquarema, Jaconé e Jacarepiá);
- **Conselho Fiscal**, constituído por representantes dos municípios, indicado pelas câmaras de vereadores, e por 1 representante de cada categoria dos demais associados, para: fiscalizar permanentemente a contabilidade do consórcio;

acompanhar e fiscalizar, sempre que entender oportuno, as operações econômicas e financeiras; emitir parecer sobre propostas orçamentárias, balanços e relatórios de contas em geral, a serem submetidos ao Conselho de Sócios pela Secretaria Executiva e eleger o seu presidente;

- **Secretaria Executiva**, formada por um secretário-executivo (indicado pelos sócios) e por um corpo técnico e administrativo constituído por profissionais cedidos pelos sócios ou contratados, para articulação, integração e execução das ações propostas pelo Consórcio;
- **Comissão Executiva**, tem a composição semelhante ao Conselho de Sócios com exceção dos Prefeitos que são representados pelos secretários de meio ambiente, o que permite agilizar a tomada de decisões evitando-se convocar os prefeitos para decisões corriqueiras e de menor importância, que, posteriormente eram ratificadas pelo Conselho de sócios;
- **Grupos Executivos**, vinculados à Secretaria Executiva, possuem quatro unidades, uma para cada bacia e outra para o gerenciamento costeiro, formados por representantes do poder público, de empresas e da sociedade civil organizada, que elegem um coordenador e definem metas e usos múltiplos (dos recursos naturais) pretendidos;
- **Plenária de Entidades**, reúne as ONGs ambientalistas, associações de bairros e associações de pescadores legalmente constituídas há pelo menos um ano e sediadas nos municípios consorciados, possui regimento interno, indica representantes com assento no Conselho de Sócios e direito a voto, cujo número máximo será igual a 1/3 (um terço) do número de Prefeitos, bem como no Conselho Fiscal, e é a única categoria de associados com isenção de contribuição. A Plenária atua como órgão consultivo dos demais órgãos do Consórcio podendo propor planos e programas de acordo com o escopo do Consórcio, sugerir formas de melhor funcionamento do Consórcio e de seus órgãos, solicitar informações ao Consórcio, elaborar estudos e pareceres sobre Programas de Trabalho definidos pelo consórcio; solicitar ao Presidente do Conselho de Sócios a convocação de reunião do órgão, bem como a inclusão de assuntos na pauta de reuniões.

Figura 13: Organograma estabelecido pela primeira resolução do CILSJ



Fonte: CILSJ (<http://www.lagossaojoao.org.br>), acesso em 14/06/2011

Na época, foram importantes as atuações tanto do ex-prefeito Hugo Canellas, por assumir um compromisso sem confirmação de retorno futuro, apesar de considerar que o consórcio era a questão vigente na agenda nacional para encontrar soluções alternativas para os municípios executarem as suas ações,¹⁸² quanto do agente da FEEMA responsável pela área que se tornou uma liderança regional chave ao longo da trajetória do consórcio, mesmo depois de assumir cargos de confiança no poder estadual.¹⁸³

A principal diferença do CILSJ em relação aos outros consórcios intermunicipais para gestão de recursos hídricos foi a inclusão do princípio da integralidade, ou seja, agrega tanto os mananciais de água salina quanto as questões ambientais de forma geral. Com isso, o consórcio ampliou o escopo dos seus objetivos e contribuiu para articular instituições e ações tradicionalmente distintas, convergindo para uma única agenda a gestão de recursos hídricos, como a renegociação dos contratos de saneamento, a gestão ambiental, como a sua influência sobre as unidades de conservação, e outros projetos de sustentabilidade, como o Projeto de Educação Ambiental (PEA) que ampliou as redes operativas, organizando a ação dos agentes educadores na região.

¹⁸² CANELLAS FILHO, Hugo. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Iguaba Grande, 14 abril. 2011.

¹⁸³ Luis Firmino Martins Pereira deixou a secretaria executiva do CILSJ e do CBHLSJ em 2007 para assumir a SERLA, em 2009 foi presidente do INEA e atualmente é subsecretário estadual de meio ambiente. Segundo o depoimento do atual secretário executivo do consórcio, Mário Flávio, e a pesquisa *in loco* nas reuniões do Comitê de Bacia CBHLSJ, Luis Firmino continua atuando em favor da região comparecendo aos encontros e viabilizando os investimentos pleiteados junto ao governo estadual, desde que os critérios técnicos exigidos sejam cumpridos.

Outra ferramenta estabelecida foi a descentralização da gestão através da extensão de suas ações em estruturas executivas por sub-bacia hidrográfica, o que pretendia ser mantido com a criação de comitês de bacia para cada unidade, porém o CERHI recomendou que a proposta fosse modificada unificando em um só comitê. De fevereiro a abril de 2000, em cada sub-bacia, foi realizado um seminário para debater os seus problemas e realizar um diagnóstico a partir do qual foram implementadas as respectivas mudanças nas práticas de gestão ambiental e de recursos hídricos (Bidegain e Pereira, 2005: 7).

A terceira marca estabelecida na trajetória do consórcio foi a participação da sociedade civil, que, ao possuir direito à voz e também voto no Conselho de Sócios e no Conselho Fiscal, além de formar uma instância com regimento próprio, se constituiu como um ator político e institucional relevante dentro do processo decisório. A sua participação em todas as etapas de deliberação e na criação da entidade atribuiu legitimidade às decisões tomadas. O apoio dado nas principais lutas travadas pelo consórcio e a militância frequente trouxe resultados efetivos e manteve o interesse latente, mesmo nos momentos de alternância política, pois, independente do envolvimento de mais ou menos prefeitos, a sua pressão exercida se transformou em uma verdadeira “mola propulsora”.

A forma como o CILSJ buscou resolver as questões de seu interesse foi através da solução de conflitos, conforme o próprio ex-secretário executivo Luis Firmino afirmou em sua tese, quando destacou a importância de um gerente de conflitos para o sucesso das ações do consórcio, cujas habilidades e competências lhes permite inspirar confiança nos segmentos envolvidos, ter uma história e um currículo que lhe dê credibilidade, com conhecimento técnico e da realidade da região, possuir experiência na relação com o público e organizações da sociedade civil e ter o respeito das companhias privadas e bom trânsito entre as autoridades locais. Nos momentos de impasse entre os grupos envolvidos internamente, devido à sua própria composição societária, com outros setores da sociedade e com outras instituições, até mesmo situações à beira da violência com enfrentamento armado, a mediação e negociação foram importantes ferramentas para manter a unidade, inclusive revertendo certas posturas de empresas privadas, e conquistar resultados que credenciaram o consórcio como um órgão, além de legítimo, bem-sucedido.

Nesses momentos críticos, três personagens mantiveram contínuo protagonismo,¹⁸⁴ o próprio Luis Firmino, que ainda se mantém participativo nos debates e regiões mesmo depois de ter saído oficialmente da estrutura do consórcio, o médico veterinário Arnaldo Villa Nova, um dos fundadores da Associação de Defesa da Lagoa de Araruama – ADLA, presidente da ONG Viva Lagoa, presidente da Plenária de Entidades, e ex-presidente do Comitê Lagos São João, e o pescador Francisco Guimarães, ou como ele mesmo prefere, “Chico Pescador”, liderança que se afirmou por sua capacidade de articular as associações de sua categoria, bem como por sua participação nas atividades de estudo, monitoramento e de fiscalização, na elaboração e implantação de programas de ordenamento pesqueiro e, ainda, como agente de mudança cultural, passando da atividade de pesca para a da produção de peixes e frutos do mar (Lima-Green, 2008: 77).

A criação do Comitê de Bacias Hidrográfica Lagos São João (CBHLSJ) provocou uma reconfiguração institucional do CILSJ, em virtude da nova função que passaria a exercer e da reorganização administrativa decorrente, e política do consórcio, pois os conflitos relacionados aos recursos hídricos passaram a ser arbitrados em primeira instância no âmbito do comitê, reservando ao consórcio a chancela e o peso do apoio dos prefeitos na negociação com os agentes externos. Formalizado pelo Decreto Estadual nº 36.733 08 de dezembro de 2004, após aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos em novembro de 2003, o Comitê conta com a participação de mais atores na sua composição,¹⁸⁵ além de possibilitar maior acomodação política dos prefeitos, surgindo novos cargos a serem assumidos além daqueles disponíveis no consórcio, e incluir representantes também do governo federal, ausente da estrutura decisória do consórcio. As Câmaras Técnicas, antigos Grupos Executivos de Trabalho,

¹⁸⁴ Além desses, destacaram-se também Denise (CILSJ), Mário Flávio (CILSJ), Paulo Bidegain (autor e organizados dos livros da bacia), Valdemir (SMMA-Iguaba), Cláudio (co-autor de livro de bacia e do cadastro de usuários), Dalva (IPEDS), Hugo Canellas (pres. do CILSJ e prefeito de Iguaba), Augusto Tinoco (pres. do Comitê e prefeito de Silva Jardim), Jota (Águas de Juturnaíba), Wellington (Álcalis) e o Dr. Adão Amorim (UNIMED regional), entre outros (Lima-Green, 2008: 77).

¹⁸⁵ Pelo regimento interno, a ocupação no total de vagas no comitê ficou definida com o mínimo de 20% e o máximo de 40% para cada categoria, sendo preenchidas de acordo com o seguinte critério: Plenário: 18 representantes Titulares e Suplentes do Poder Público, com 1 (uma) vaga para cada prefeitura dos seguintes municípios: Cachoeiras de Macacu, Rio Bonito, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande, Araruama, Saquarema e Marica; 3 (três) vagas para o Poder Público Estadual; 3 (três) vagas para o Poder Público Federal; 18 representantes Titulares e Suplentes do Setor de Usuários de Recursos Hídricos, com 5 (cinco) vagas para o setor de saneamento e/ou abastecimento público, 5 (cinco) vagas para o setor de pesca 3 (três) vagas para associações e sindicatos rurais 2 (duas) vagas para o setor de mineração 1 (uma) vaga para o setor industrial 2 (duas) vagas para o setor de turismo, esporte e lazer; 18 representantes; Titulares e Suplentes das Organizações Cívicas, com 16 (dezesseis) vagas para organizações da sociedade civil e 2 (duas) vagas para o setor de ensino e pesquisa. (CBHLSJ, 2005).

foram transferidas para o comitê, porém a sua equipe técnica foi mantida a mesma, de forma que a secretaria executiva, de acordo com o § 2º do artigo 31 do regimento interno do comitê, deve se valer da estrutura da Agência de Águas, cujo papel foi delegado ao consórcio, de sorte que intensificou “o acúmulo gradativo de informações técnicas sobre a região” para a realização de um Plano de Bacia realista e executável em longo prazo (Pereira, 2007: 84). Na Figura 14, está o registro de uma das reuniões do comitê assistida *in loco*, quando, apesar da tentativa de um dos representantes do setor de mineração esvaziar a reunião, se discutiu o plano de investimentos, o contrato de gestão com o INEA, as especificações do Plano de Investimentos e outras decisões.

Figura 14: Reunião do Comitê de Bacia Hidrográfica Lagos São João no dia 06/05/2011



Fonte: Informativo *Voz das Águas* n. 3, p 6. Destaque na foto da esquerda para a direita: **Leonildo Costa e Silva** (Secretário Municipal de Meio Ambiente de Araruama), **Chico Pescador** (Presidente da União Estadual de Pesca Artesanal), **Júlio Cezar Rodriguez** (Subsecretário Municipal de Meio Ambiente de Cabo Frio), **Artur da Silva Andrade** (Coordenador de Projetos do CILSJ), **Rodrigo Dieguez** (Autor da Dissertação), **Luiz Firmino** (Subsecretário Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro) e **André Mônica e Silva** (Prefeito de Araruama e Presidente do CILSJ).

Com essa nova configuração, um dos objetivos traçados no estatuto do consórcio, o de consolidação da política estadual de recursos hídricos, obteve um avanço significativo dotando as bacias hidrográficas de um sistema de gestão compartilhada. Coube ao consórcio também se dedicar a tarefa de forjar novas parcerias para implementar projetos e de captar recursos de fontes nacionais e internacionais para investir na bacia.

Por fim, a última mudança que reforça a trajetória do consórcio, que contribui para a sua autonomização e estabelece uma relação mais bem definida com o comitê, é o contrato de gestão assinado com o INEA tornando-se Entidade Delegatária do CBHLSJ,¹⁸⁶ o que aumenta o aporte de recursos disponíveis ao consórcio, que, em contrapartida, deverá apresentar resultados segundo metas de desempenho definidas pelo órgão estadual, com base nos critérios da Agência Nacional de Águas (ANA).

Em relação às atividades desenvolvidas, cinco delas merecem maior destaque, de forma que as demais, como monitoramento da qualidade da água e da pesca predatória, desassoreamento e suporte à estrutura institucional dos organismos de meio ambiente municipais, entre outros, estão relacionados no Quadro 17.

A primeira foi assumir a luta contra a mineração de conchas realizada na Lagoa de Araruama. Por muitos anos, a empresa Álcalis (estatal) e diversos outros pequenos moageiros retiravam as conchas, um recurso não-renovável, em quantidades insustentáveis, o que foi sendo cada vez mais questionado, principalmente na década de 1990. Com o respaldo do Ministério Público, o consórcio conseguiu encerrar a atividade e o conflito existente entre as empresas e os pescadores e ambientalistas da região e, posteriormente, até mesmo ter a Companhia como associada investindo em projetos de estudos sobre a hidrodinâmica da lagoa.¹⁸⁷ Segundo Arnaldo Villa Nova, foi necessário divulgar na televisão a atividade ilícita para que, finalmente, a atividade fosse totalmente desativada:

[...] a questão da mineração de conchas, parar isso foi uma parada, foi uma coisa até de risco e difícil, não é? Então, a gente conseguiu parar uma dragagem, a mineração de conchas na lagoa praticada por uma empresa, uma rede estatal. Depois, tinham as mineradoras pequenas, que eram totalmente à revelia da lei, faziam o que queriam, a gente teve que mostrar que estavam trabalhando errado. Chegar a subir em cima de uma barçaça dessas cinco horas da manhã, com filmagem de televisão e mostrar “está aqui o flagrante, agora vocês resolvam”, aí parou de vez realmente” (Arnaldo Villa Nova).¹⁸⁸

A segunda batalha travada, já mencionada anteriormente, foi em relação ao saneamento da região, o que teve de ser feito em discussão no âmbito da agência reguladora responsável por estabelecer as regras do contrato de concessão para as duas empresas prestadoras dos serviços, a Prolagos e a Águas de Juturnaíba. O objetivo

¹⁸⁶ Contrato de Gestão INEA n° 02/2010.

¹⁸⁷ Jornal da Região Leste Fluminense, edição n° 1855, do dia 27 de março de 2000.

¹⁸⁸ NOVA, Arnaldo Vila. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011.

traçado foi propor uma repactuação de contrato para que as empresas antecipassem os investimentos previstos para coleta de esgoto, o que dependeria de um novo equilíbrio ampliando o seu valor. A solução encontrada de forma paliativa, a coleta denominada de “tomada de tempo-seco”, utilizando em um primeiro momento da própria estrutura de drenagem pluvial, a despeito da legislação estadual proibi-la, permitindo apenas a coleta em rede específica, foi proposta tendo em vista as condições técnicas da região e a urgência de interromper o despejo de esgoto na lagoa. O resultado, garantido através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público, possibilitou que as duas empresas investissem R\$ 67 milhões para cobrir 80% da produção de esgoto destinada à lagoa, sendo R\$ 55 milhões pela Prolagos (contrato assinado em 2002, após 27 meses de conflitos e negociações) e o restante pela Águas de Juturnaíba (contrato assinado em 2003, processo que fora oficializado 39 meses depois do início das negociações).¹⁸⁹ Para Arnaldo Villa Nova, a privatização foi importante, porém, mais do que isso, foram fundamentais a mudança no perfil da empresa Prolagos, que antes era controlada por grupos investidores e depois passou para outro grupo especializado em esgoto, e elaboração uma proposta alternativa capaz de atender as demandas em curto prazo, para, posteriormente, atingir a meta principal que era construir as redes separativas necessárias para a solução definitiva do problema. Segundo Luiz Firmino, esta vitória foi um dos fatores que fortaleceu o consórcio por haver uma possibilidade de intervenção e tornar palpável o resultado das suas ações:

Com a privatização veio um alento “agora, acho que a coisa anda, vamos ver”. Foi um engano, porque a primeira privatização quem comprou foram grupos financeiros para fazer negócio. Quem faz negócio, não quer trabalhar com esgoto, não quer investir, quer lucrar. Aí veio um grande conflito, uma primeira Prolagos, pode-se dizer assim. Bom, “neca” de esgoto. Em uma reunião, cheguei a ouvir o fulano lá que era o presidente da empresa dizer que a Prolagos não tinha nada que ver com esgoto, que o esgoto era só lá pra 2026 em diante que ia pensar nisso. Evidente que isso aí causou grande impacto e aí começou uma grande militância, foi criada a agência reguladora, que era a ASEP na época “bom, se eles são os reguladores, vamos lá em cima da agência”, aí fizemos passeata, viemos para o Rio, trouxemos rede de pesca toda suja, que a lagoa, em 2000, a lagoa faliu, era tudo podre. [...] Aí é que eu acho que a sociedade civil teve um fator preponderante, porque a concessionária, teve um momento de negociação e o grupo financeiro quis largar a concessão para outra empresa, que era mais especializada em esgoto, no caso, era a Prolagos Águas de Portugal, que queria comprar a concessão inteira. Só que para essa negociação precisava ter a assinatura dos prefeitos e foi aí que a gente entrou barrando essa assinatura enquanto não

¹⁸⁹ Boletim informativo do *site* do CILSJ (Pereira, 2007, anexos: 148).

cessasse os prazos de esgoto, antecipação de esgoto. [...] Foi então que nós tivemos essa idéia da esgoto-via, que a gente chamou na época para o povo entender, que é um tronco coletor. Coletar todas as valas, manilhas, tudo que estava enviando esgoto para a lagoa 365 dias por ano. [...] Então, era pegar isso e levar para tratamento para uma estação e até transferir outro corpo receptor mais compatível que a lagoa de Araruama, porque, mesmo tratada, é água doce, e a lagoa é água hipersalina. [...] Mas, nós ganhamos a batalha de fazer o tronco coletor. Fez o tronco coletor, a Prolagos assinou, mudou a concessão e ficou a Prolagos portuguesa com o projeto de fazer um tronco coletor e não aceitaram essa transposição para outro corpo receptor, quiseram fazer estações terciárias. [...] tem cara que não acredita no saneamento com rede unitária, mas é porque não quer entender que você não consegue fazer naquele universo uma rede separativa para atender o universo todo, você vai fazer a rede separativa para atender um bairrinho, você atende o bairrinho do fulano lá, e depois, e o resto, e a favela, quem vai buscar o esgoto? Então, tem um grupo lá que é contra, acha que está tudo errado, deixa achar, o importante é puxar o esgoto, e a gente está puxando um volume grande. Cabo frio puxa 400 litros por segundo, São Pedro está puxando 200 litros por segundo, Araruama está 200 litros por segundo, 250 litros por segundo, Iguaba 100 litros por segundo, então, é um esgoto que estaria caindo na lagoa 365 dias por ano, entendeu?¹⁹⁰

O segundo ponto de destaque é o seguinte, aquela região tinha acabado de passar por um processo de concessões privadas, que foi em 1998, então, o maior problema que era esgoto tinha um campo fértil para se travar uma batalha. Porque uma coisa é você brigar com um órgão governamental tradicional, outra coisa é você discutir um contrato de concessão com operadores privados que, quando instados pelo Ministério Público, tem que dar uma resposta. Então isso foi um ingrediente muito forte porque ali é que deu toda robustez ao consórcio, porque ao se mudar os contratos de concessão e começar a saírem as obras de acordo com aquilo que foi determinado pelo consórcio, o consórcio se tornou um consórcio forte. As pessoas que estavam ali pensaram “poxa, nós que decidimos mudar, mudamos e está acontecendo do jeito que a gente quis, então esse foi um fator.”¹⁹¹

O PEA foi criado em março de 2003 e integrado ao CBHLSJ em 2006 através da Resolução nº 07 do comitê, após uma ano e três meses de funcionamento de uma câmara técnica permanente com mesmo título, aprovada na Resolução nº 03 de 2005. O seu objetivo traçado é fortalecer os princípios da gestão participativa e descentralizada, “objetivando num primeiro momento integrar as equipes de Educação Ambiental trabalhando em rede e, concomitantemente, desenvolver estratégias de ação que favoreçam o fortalecimento das organizações sociais locais”, o que deve ser feito em duas etapas de implementação, primeiro utilizando as instituições de ensino e depois a

¹⁹⁰ NOVA, Arnaldo Vila. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011.

¹⁹¹ PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

própria comunidade. Com uma abordagem transdisciplinar, o projeto espera “contribuir para a construção de uma consciência mais ampla das comunidades e, conseqüentemente, para atitudes concretas e objetivas destes grupos sociais nas ações de planejamento e controle das intervenções em seu ambiente” (Kobata, 2006: 29). A segunda ação implementada que busca criar uma cultura de desenvolvimento sustentável e construir uma relação sinérgica entre os parceiros e as instituições associadas ao CILSJ é o Fundo de Boas Práticas Sócio-Ambientais em Micro-Bacias (FUNBOAS), que oferece apoio técnico e incentivos financeiros a pequenos e médios produtores rurais que se enquadram na condição de disseminadores de práticas que melhoram as condições ambientais do seu território. O programa realizado com recursos da cobrança pelo uso comercial da água foi criado em 2007 pela Resolução nº 13, possui um orçamento anual de R\$ 60 mil e já conquistou uma premiação da ONU-Habitat em 2009.

Outra conquista importante, que, junto com a retirada do lançamento de esgoto na lagoa, complementa a ação estratégica para a sua revitalização, foi a construção da ponte do Ambrósio no canal do Itajuru, que ampliou de 30 metros para 300 metros o vão entre Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, possibilitando melhores condições da troca de água entre o mar e a Lagoa de Araruama. A dragagem e a realização das obras da ponte foram iniciadas em 2005 com recursos do orçamento estadual, sendo R\$ 8 milhões para a retirada da areia e outros R\$ 55 milhões para a ação já reivindicada pelo consórcio ao Departamento de Estradas e Rodagens (DER) em 2001. Em seu depoimento, Luiz Firmino ressalta a importância da persistência do consórcio para viabilizar a obra, assim como dos resultados colhidos em forma de reconhecimento da sociedade como parte fundamental nesse processo:

Em 2001, você vai buscar uma ata lá que se fala da hipótese de uma nova ponte no Canal do Itajuru com 300 metros de vão, tirar a adutora, que era cheio de pilastrazinha ali, não sei o quê. Na reunião, “poxa, vocês estão malucos, vocês estão sonhando, isso nunca vai acontecer”. Então, é o exemplo prático, porque isso em 2001 foi falado na reunião e foi perseguido, hoje é uma realidade, existe uma ponte lá de 300 metros e a adutora foi retirada. Então, é um item que mostra que se decidiu, se perseguiu e se conseguiu, e, obviamente, a sociedade que participou desse processo sabe que ela foi parte dessa decisão. Isso torna e realimenta o processo fica mais forte não é?¹⁹²

¹⁹² PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

É interessante notar ainda que a Companhia Álcalis, antes considerada inimiga número um de toda a população na região, na afirmação de seu reposicionamento como parceira do consórcio, forneceu escavadeiras para a realização das obras, permitindo a retomada da sua antiga condição de 3 metros de profundidade, de acordo com estudo hidrodinâmico realizado pela (UFRJ) (Pereira, 2007: 61). Um fator importante na ação pelo desassoreamento é a forma de financiamento dependente da liberação de recursos por outras esferas de governo, o que, além de prejudicar na sua operacionalidade, exige sempre novas negociações entre governos, evidenciando a falta de autonomia das prefeituras para solucionar os seus problemas. O trecho a seguir do depoimento de Arnaldo Villa Nova trata do assunto:

A princípio, aquelas dragas que mineravam conchas, vieram para fazer o desassoreamento, mas aí era um tanto quanto difícil, porque era uma coisa meio que de improviso, porque a draga era da Álcalis, o marítimo era da Álcalis, precisava um caminhão emprestado para levar areia embora. Você juntar caminhão emprestado, com carregadeira para colocar e a draga funcionando, era difícil você colocar três instituições completamente distintas. Isso foi desde 2000, até 2004 e 2005, foi esse perrengue todo e aí depois o estado veio liberando verba via FECAM, para realmente começar o processo de dragagem não é, só que ele não está sendo contínuo, então eles liberam uma quantidade de dinheiro, a gente faz uma dragagem e espera nova liberação [...] Aí acaba o recurso, pára tudo, briga para liberar mais recurso, então, a proposta agora é que haja uma dotação orçamentária permanente para que todos os corpos hídricos sejam desassoreados, porque é a Lagoa de Araruama, Lagos de São João, é a Lagoa de Pernambuco, é Saquarema, enfim, é o desassoreamento. O Rio São João também padece de desassoreamento, enfim, é isso.¹⁹³

A realização do PDA Mata Atlântica (Projetos Demonstrativos) e a recente criação do Parque Estadual Costa do Sol, por decreto do governador Sérgio Cabral em abril de 2011, foram viabilizadas a partir de 2004, quando houve lançamento de edital para apoio a grandes e pequenos projetos do Componente “Ações e Conservação da Mata Atlântica” como um Subprograma do Ministério do Meio Ambiente. O projeto do CILSJ (PDA 040), em 2005, conduzido pelo seu Grupo Executivo de Áreas Protegidas (GEAP),¹⁹⁴ teve como objetivo a elaboração do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Federal da Bacia do São João/Mico Leão Dourado e a realização de estudos necessários para a implantação de diversas Unidades de Conservação na região. Em 2007, foi entregue o produto final cujas proposições foram: criação das APAs

¹⁹³ NOVA, Arnaldo Vila. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011

¹⁹⁴ O grupo foi composto por IBAMA, FEEMA/RJ, Instituto Chico Mendes e pelas prefeituras dos doze municípios do CILSJ (CILSJ, 2005).

Municipais de Saquarema e Rio Bonito e do Parque Estadual da Costa do Sol, que, em áreas descontínuas, engloba os municípios de Saquarema, Araruama, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia e Armação dos Búzios. As metas estabelecidas no projeto para o parque eram impactar a economia regional sendo preparado para o turismo; contribuir significativamente para a recuperação dos ecossistemas; recuperar e preparar a Lagoa de Araruama para receber o público (turistas e moradores) oferecendo atividades relacionadas aos recursos ambientais existentes de forma sustentável; e criar e oferecer oportunidades para explorar e apreciar o rico patrimônio natural e histórico da região. A administração do parque será compartilhada entre o INEA e as secretarias municipais de meio ambiente.

A seguir, o Quadro 16 apresenta os principais objetivos estabelecidos pelo consórcio, com detalhamento dos programas e ações implementados. O Quadro 17, por sua vez, traz um resumo das principais informações relativas ao consórcio.

Quadro 16: Projetos em execução pelo CILSJ

Descrição	Detalhamento
Apoio técnico às prefeituras na área de saneamento	Tratamento de esgoto sanitário e abastecimento de água - A Secretaria Executiva do Consórcio exerce a função da vogal junto a AGENERSA/RJ representando os poderes concedentes municipais, com isso vem possibilitando a definição do sistema de coleta e tratamento de esgoto e fornecimento de água na região de abrangência das Concessionárias Águas de Juturnaíba e Prolagos, em especial para os novos empreendimentos de grandes vultos em instalação. Gestão de Resíduos Sólidos - Apoio a implementação e desenvolvimento do Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos da Região dos Lagos que irá atender aos municípios de Araruama, Silva Jardim e Saquarema.
Apoio à implementação da Política de Recursos Hídricos	Atuando como entidade delegatária, com funções de Agência de Água do Comitê de Bacia Lagos São João. Atuando como Presidência e Secretaria Executiva da Rede Brasil de Organismos de Bacia – REBOB. Participação efetiva no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, nas Câmaras Técnicas Institucional Legal e de Instrumentos de Gestão.
Apoio à Gestão Ambiental Municipal	Participação nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Apoio à prefeitura de Casimiro de Abreu na regulamentação do Programa Conservador das Águas, através da Câmara Temática de PSA do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Participação no fórum da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMA.
Apoio à gestão das Unidades de Conservação	Apoio técnico na elaboração dos estudos que subsidiaram a criação do Parque Estadual da Costa do Sol. Participação efetiva nos Conselhos Gestores das APA's Estaduais de Massambaba, Pau Brasil e Sapatiba, APA Federal São João e das Reservas Biológicas União e Poço das Antas.
Desassoreamento das lagoas costeiras	Atuação em parceria com o INEA na elaboração dos projetos que visam o desassoreamento das lagoas costeiras de Araruama e Saquarema.
Assessoria ao Ministério Público	Atendimento às solicitações do Ministério Público sobre questões relacionadas aos recursos hídricos; emissão de parecer técnico
Projeto Atitude Água e Clima	Apoiado pelo Instituto HSBC Solidariedade, em parceria com o WWF-Brasil, com objetivo de contribuir para a efetiva participação e envolvimento das comunidades da microbacia na gestão da Bacia Hidrográfica do Rio São João através da identificação das vulnerabilidades em escala local e na construção participativa de Plano de adaptação às mudanças climáticas.

Análise de Vulnerabilidade	Ferramenta de suporte a tomada de decisão para a conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e ao desenvolvimento de medidas de adaptação às mudanças climáticas executada em parceria com o WWF-Brasil, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, o INEA e a Secretaria do Estado do Ambiente. Seu objetivo é identificar as vulnerabilidades dos ecossistemas da Bacia Hidrográfica Lagos São João, para a definição de diretrizes de adaptação às mudanças climáticas.
Projeto Juturnaíba Viva	Projeto de Revitalização das Águas de Juturnaíba realizado pela Associação Mico Leão Dourado em parceria com o CILSJ, com patrocínio do Programa Petrobrás Ambiental. Tem como objetivo principal contribuir para a conservação do maior manancial genuinamente fluminense, o Rio São João e do Reservatório de Juturnaíba.
Projeto Mosaicos	Estudo de favorabilidade das terras como subsídio à produção de alimentos e melhoria da qualidade e quantidade das águas nas microbacias hidrográficas. Este estudo tem como objetivo apresentar um modelo de uso sustentável do território do entorno do Reservatório de Juturnaíba
Programa Agente das Águas de Monitoramento Participativo	Este projeto é desenvolvido em parceria por Concessionárias de Água e Esgoto Prolagos e Águas de Juturnaíba, CILSJ e FIOCRUZ. São desenvolvidas atividades de biomonitoramento da qualidade de água junto às comunidades de seis microbacias estratégicas. Foram contempladas microbacias dos três principais contribuintes do Reservatório de Juturnaíba (Rio Piripiri tributário do Rio Bacaxá; Rio Bananeiras e Cambucaes tributários das margens esquerda e direita do Rio São João; e Rio Imbaú, tributário do Rio Capivari), além do Rio Lontra, tributário do baixo Rio São João e do Rio Roncador, principal contribuinte da Lagoa de Saquarema.

Fonte: CILSJ (2005:2-3).

Quadro 17: CILSJ: modelo institucional, objetivos e ações realizadas

<p>Nome Fantasia: Consórcio Intermunicipal Lagos São João</p> <p>Sede: Av. Getúlio Vargas, 603 - salas 305 e 306 - Centro - Araruama/RJ</p> <p>Origem: 17 de dezembro de 1999, fruto de um estudo da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), apoio dos consórcios PCJ (SP) e de Santa Maria – Jucu (ES) com articulação política dos prefeitos da região, participação da sociedade civil organizada e integração com empresas privadas interessadas.</p> <p>Composição: Governo Estadual, Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, Rio das Ostras *, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.</p> <p>* O município de Rio das Ostras se retirou em 2007, para se integrar ao consórcio de Macaé.</p> <p>Estrutura Organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Assembléia Geral (Poder Público – SEA-RJ e Municípios, Empresas Privadas e ONGs); ➤ Comissão Executiva (foi substituída gradativamente pelo Comitê de Bacia Hidrográfica Lagos São João – CBHLSJ, criado em 2006) ➤ Plenária de Entidades (ONGs); ➤ Conselho Fiscal; ➤ Secretaria Executiva; <p>Aspecto Legal: Consórcio Administrativo constituído como Associação Civil sem fins lucrativos</p> <p>Mantenedores: Contribuição associativa dos municípios, das empresas privadas que participam do consórcio; e pelo contrato de gestão firmado com o INEA para assumir a condição de entidade delegatária do CBHLSJ.</p> <p>Objetivo Geral: planejar, adotar e executar planos, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental</p>
--

Objetivos Específicos:

- promover programas e/ou medidas destinadas à recuperação, conservação e preservação do meio ambiente
- promover a integração das ações, dos programas e projetos desenvolvidos pelos órgãos governamentais e empresas privadas, consorciados ou não, destinados à recuperação, conservação e preservação ambiental
- dar apoio técnico ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aos Conselhos Gestores de Lagoas e Lagunas e Reservatórios e aos Comitês de Bacias que forem criados pelo Poder Público Estadual, para execução dos planos e programas definidos por essas instâncias.

Trajatória Histórica: Contínua e Ascendente

Operacionalidade: A função do consórcio é viabilizar politicamente as decisões tomadas pelo CBHLSJ.

Suas deliberações ocorrem sempre que o Conselho de Associados é convocado, sem previsão de frequência mínima anual. Nas reuniões, todos possuem direito a voz e participam das votações, o que permite à população local interferir diretamente nas políticas públicas decididas no âmbito do consórcio. A Plenária das ONGs possui regimento interno próprio e cadeira em todas as instâncias decisórias do consórcio, ocupando no máximo 1/3 do número de prefeituras consorciadas. O Conselho Fiscal é composto por um representante de cada categoria, deve apreciar anualmente as contas do consórcio e suas decisões são tomadas com aprovação de pelos menos 2/3 dos membros. No CBHLSJ, as reuniões ocorrem semestralmente em sessões públicas, sendo necessária a presença de metade dos representantes mais um e as deliberações decididas pela maioria dos votos, podendo haver ainda submissão de moções a serem aprovadas.

Câmaras Técnicas:

- Câmaras Técnicas (Atualmente, as câmaras técnicas encontram-se no âmbito do comitê):
- Câmara Técnica Permanente de Educação Ambiental (2005)
- Câmara Técnica Permanente de Saneamento Básico e Drenagem Urbana (2009)
- Câmara Técnica Permanente de Monitoramento das Águas da Bacia (2009)
- Câmara Técnica Permanente de Dragagem (2009)
- Câmara Técnica Permanente da Pesca Artesanal e da Aqüicultura da Bacia Hidrográfica do São João(2009)
- Câmara Técnica Permanente de Zoneamento de Usos Múltiplos de Corpos Hídricos (2009)
- Câmara Técnica Permanente da Barragem de Juturnaíba (2009)
- Câmara Técnica Permanente de Comunicação Social e Divulgação (2009)
- Câmara Técnica de Mineração da Bacia do São João (2009)
- Fundo de Boas Práticas Sócio-Ambientais em Microbacias (2007)

Principais Trabalhos Realizados:

- Geral:
 - Criação do Programa de Educação Ambiental
 - Criação do FUNBOAS
 - Criação do Comitê de Bacias Hidrográficas Lagos São João
- Lagoa de Araruama:
 - Interrupção da dragagem do fundo da Lagoa – 2001
 - Dragagem de pontos de estreitamento do canal de Itajurú
 - Construção da nova ponte sobre o Itajurú – concluída em 2007
 - Tratamento dos esgotos lançados nas águas em seis municípios das concessões privadas – em operação desde 2004
 - Criação do Parque Estadual Costa do Sol
- Rio São João:
 - Construção da rampa escada de peixes na represa de Juturnaíba - iniciada em 2008
 - TAC entre areeiros e MP
 - Regularização da operação/barragem em 2006
- Lagoa de Saquarema:
 - Revisão do contrato de concessão de água e esgoto, adiantando investimentos em esgoto em 2005
 - Ampliação da abertura da barra da lagoa em execução desde 2007

5.3

Considerações Finais

Ao longo do capítulo foram apresentadas as principais características dos consórcios estudados, através da apresentação dos municípios participantes pelos dados relacionados ao escopo de atuação de cada um. Nesse sentido, foi visto que o CISBAF é formado por municípios que possuem indicadores de desenvolvimento social baixos, estando entre os piores desempenhos do estado. No que tange às políticas de saúde, as capacidades de investimento variam significativamente entre os municípios, assim como o volume de recursos empregado nesta, sem que haja relação direta entre uma coisa e outra.

Foi visto que o CISBAF surgiu de um estudo encomendado pelo Ministério da Saúde para encontrar uma solução de gestão sustentável do hospital mais tradicional da região. A proposta encaminhada sugeriu a formação de um consórcio intermunicipal e elaborou um Plano Diretor com a intenção de estabelecer uma agenda regional para a saúde da Baixada Fluminense. A partir de então, a pesquisadora responsável pelo estudo contribuiu para articular os municípios que, tendo acabado de fundar uma associação de prefeitos, formaram o CISBAF. Ao longo do seu desenvolvimento, o consórcio se propôs a exercer a função de instrumento de gestão para captação de recursos externos, principalmente no alinhamento com as políticas do Ministério da Saúde.

Foram realizados muitos projetos desde então, o que garantiu o reconhecimento dos municípios sobre a importância do seu papel para a Baixada e de órgãos externos para a consolidação da regionalização da saúde como estratégia necessária para a consolidação da política metropolitana. A sua trajetória institucional possui um marco importante, inclusive para o cenário nacional, pois o CISBAF foi um dos primeiros consórcios a realizar a formalização da mudança de regime jurídico adaptando-se à Lei 11.107, o que, todavia, lhe trouxe alguns problemas de operacionalização.

Atualmente, o consórcio mantém sua estratégia que vem mostrando resultados desde o início, identificando as oportunidades de captação de recursos e execução de políticas públicas de saúde, só que enfrenta o desafio de manter a sua agilidade e flexibilidade tendo como parâmetro das normas do direito público que, por vezes, tornam os processos de negociação mais dispendiosos.

No caso do CILSJ, destacou-se a estratégia de implementar uma gestão participativa, integrada e descentralizada. A constituição do consórcio é resultado da

combinação entre a abertura da possibilidade de renegociar os contratos de concessão de água e esgoto no momento em que a qualidade dos corpos hídricos da bacia tornaram-se insustentáveis, prejudicando a economia de toda a região, o que mobilizou os seus prefeitos, as associações da sociedade civil e as empresas privadas com investimentos na região

Desde então, o CILSJ, através de uma equipe técnica que teve de realizar a intermediação entre os interesses dos três setores envolvidos, o consórcio passou por um processo de desenvolvimento institucional que viabilizou a produção de decisões de forma mais compartilhada e com apoio político e social que o tornaram capaz de alavancar investimentos importantes para a manutenção da qualidade das lagoas. Como parte do objetivo de consolidar a política estadual de recursos hídricos, o CILSJ propôs a criação do CBHLSJ, possibilitando que mais atores fossem integrados ao processo deliberativo tornando-se o agente executivo do comitê, o que fora consolidado desde 2010 através de um contrato de gestão para atuar como a sua Entidade Delegatária.