

6. Análise político-institucional do CISBAF e do CILSJ

Neste último capítulo, será aplicado o quadro analítico construído no capítulo 3 sobre os consórcios intermunicipais selecionados para estudo de caso. O primeiro objetivo é verificar o desenvolvimento de cada um ao longo de sua trajetória em função dos mecanismos institucionais que influenciam a sua atuação e aqueles estabelecidos pelo próprio consórcio, assim como do processo político envolvendo as relações intergovernamentais, intragovernamentais e extragovernamentais. Os resultados foram obtidos pela análise das entrevistas realizadas¹⁹⁵ e demais fontes de informação, como documentos oficiais, depoimentos em veículos de informação e boletins informativos internos, além de dados coletados em órgãos oficiais. A segunda finalidade do capítulo será produzir um quadro comparativo com base nos eixos analíticos previamente estabelecidos.

Nas seções dois e três serão analisadas as entrevistas concedidas pelos dirigentes e demais atores envolvidos na gestão do CISBAF e do CILSJ, com uma breve apresentação dos entrevistados na primeira parte. Em seguida, cada seção será dividida de acordo com os eixos analíticos previamente estabelecidos, isto é, serão apresentados os resultados relativos à sua autonomização institucional, aos mecanismos democráticos de controle e participação e à sua vitalidade como arena política de cooperação horizontal.

Na seção seguinte, será apresentado um quadro comparativo confrontando os resultados dos dois consórcios em cada eixo analisado, a fim de sintetizar as informações obtidas. A discussão sobre a relação entre os eixos propostos e a forma como se combinam em cada caso será feita na conclusão da dissertação.

6.1

CISBAF: O desafio da autonomização institucional e do estabelecimento de mecanismos de accountability e controle social diante da cooperação entre os municípios do CISBAF

A partir de agora, serão apresentados os resultados obtidos com a realização das entrevistas e utilização de outras fontes para verificar como o CISBAF se enquadra nos eixos presentes no quadro analítico.

¹⁹⁵ O roteiro aplicado está disponível no Apêndice II da Dissertação.

Os atores entrevistados e as suas funções nos municípios ou cargos exercidos no âmbito do consórcio estão relacionados na lista do Quadro 18. No total, foram realizadas apenas cinco entrevistas das dez pretendidas. A intenção inicial era conseguir o depoimento de todos os presidentes do consórcio (seis), da secretária executiva e de três secretários municipais de saúde, sendo dois dos municípios com maior cota consorcial, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, e outro do município com maior histórico de participação nas reuniões do CISBAF, Belford Roxo.

A secretária executiva Rosângela Bello concedeu uma entrevista inicial no dia 25 de maio de 2010¹⁹⁶ e foi solicitada uma outra entrevista no primeiro semestre de 2011. A princípio, esta seria realizada no mesmo dia em que foi feita a entrevista com Farid Abrão David na parte da tarde, contudo, em função da quantidade de perguntas e do perfil prolixo assumido pela própria secretária aliado à existência de uma reunião de uma das câmaras técnicas marcada para o mesmo dia na parte da tarde também, foi sugerido que marcássemos a entrevista para uma próxima oportunidade. Como as semanas seguintes coincidiram com a visita dos técnicos do Consórcio da Catalunha e de compromissos marcados em outros estados, a solução proposta foi responder gradativamente as perguntas por email, o que foi realizado apenas em parte até o momento de finalização da dissertação.

Sobre as entrevistas com os técnicos dos municípios, em conversa por telefone com a secretária executiva Rosângela Bello para consultar quais eram os municípios com maior importância dentro do consórcio tendo como critério a sua contribuição financeira, foi defendido, após explicar os critérios que definem as cotas consorciais, que não necessariamente os municípios mais importantes e que mais se envolvem são os que transferem maior quantidade de recursos, indicando algumas outras possibilidades de nomes para serem entrevistados. Foi sugerido, então, o nome do secretário municipal de saúde de Japeri, por exercer o cargo de presidente do Conselho Técnico do CISBAF, por ser considerado, por ela, o município com melhor estrutura de saúde e por já ter exercido esse cargo em Belford Roxo de 2005 até 2008, quando realizou o curso de especialização oferecido pela Fiocruz mencionado no capítulo 5, possuindo, então, experiência acumulada sobre a atuação do consórcio. Também foi indicado o secretário municipal de Duque de Caxias, por este ser um município que se diferencia dos demais

¹⁹⁶ O roteiro desta entrevista está presente no Anexo III.

pelo seu maior orçamento decorrente do recebimento de recursos dos *royalties*; de Itaguaí, pela localização geográfica mais afastada da região; de Queimados, por estar sendo erguido um hospital regional em seu município; e de Nova Iguaçu, onde está localizada a principal referência nas ações de média complexidade, sendo os serviços de atenção em alta complexidade realizados fora da região.

A partir dessas indicações, a assessora de comunicação do consórcio, Cláudia Souza, disponibilizou os telefones para contato dos nomes sugeridos e dos assessores de cada um, bem como dos prefeitos e ex-prefeitos que exerceram o cargo de presidência do consórcio. No entanto, o único secretário que se dispôs a conceder a entrevista pessoalmente foi o de Japeri, ao passo que no caso dos demais, ou foi deixado recado com os chefes de gabinetes e secretárias sem haver retorno ou se preferiu que as perguntas fossem enviadas por correio eletrônico, alegando possuírem uma rotina muito ocupada, como no caso do secretário de Duque Caxias, Danilo Gomes, e do de Queimados, Ismael Lopes. As perguntas foram enviadas duas vezes para cada um com intervalo de dez dias, todavia, não houve resposta.

No caso dos prefeitos, os únicos que se disponibilizaram a conceder entrevista foram Alcides Rolim Filho, prefeito atual de Belford Roxo e Farid Abraão David, ex-prefeito de Nilópolis. O agendamento com o primeiro ocorreu após um encontro realizado na reunião do Conselho Técnico do dia 27 de abril de 2011, em que o prefeito pediu que os seus assessores presentes me disponibilizassem o telefone da sua assessora principal, para podermos marcar uma entrevista dentro da sua agenda. O depoimento foi adiado algumas vezes e realizado apenas três semanas depois, com um limite de duração estabelecido instantes antes da entrevista em torno de 15 minutos, sendo preciso selecionar as perguntas a serem feitas no momento em que ocorria a entrevista. Com o segundo, o agendamento foi realizado após contato realizado por Rosângela Bello, que esteve presente durante a sua entrevista, quando, ao final, foi indicado o nome de Oscar Berro, ex-secretário municipal de Duque de Caxias, o qual foi bastante solícito e, após a entrevista, disponibilizou o contato do ex-ministro da saúde José Gomes Temporão,¹⁹⁷ do deputado federal com histórica atuação na Baixada Fluminense Simão Sessim, do ex-deputado federal e ex-secretário de desenvolvimento da Baixada Fluminense Jorge

¹⁹⁷ O ex-ministro, amigo pessoal de Oscar Berro, após ler as perguntas por email, agradeceu pelo convite, mas alegou não possuir conhecimento específico sobre o consórcio estudado nem sobre outros exemplos e afirmou não ser a pessoa mais indicada para respondê-las, sugerindo que fossem contatados os membros do CONASEMS e do CONASS, assim como os secretários estaduais de saúde e parlamentares.

Gama e do secretário municipal de saúde Raymond Jacob. ¹⁹⁸ Em relação aos outros prefeitos, foram deixados seguidos recados com seus assessores, sem, entretanto, haver retorno, ou não foram atendidos os telefonemas dados. Diante dessas dificuldades e do prazo de conclusão da dissertação, infelizmente, o número de entrevistas ficou comprometido, reduzindo o número de informantes para apenas cinco, conforme dito há pouco.

Quadro 18: Relação dos entrevistados com atuação ligada ao CISBAF, função exercida no município e no consórcio, dia e duração da entrevista

Entrevistados	Funções/Cargos	Dia da Entrevista	Duração das Entrevistas (hh:mm:ss)
Rosângela Bello 1	Secretária Executiva do CISBAF	25/05/2010	01:30:00
Fábio Volnei Stasiaki	Secretário de Saúde de Japeri e Presidente do Conselho Técnico do CISBAF	16/03/2011	00:33:21
Farid Abrão David	Ex-Presidente do CISBAF	02/05/2011	01:08:10
Alcides Rolim Filho	Presidente Atual do CISBAF	10/05/2011	00:17:49
Oscar Berro	Ex-Secretário de Saúde de Duque de Caxias e Ex-Presidente do Conselho Técnico do CISBAF	04/05/2011	00:54:57
Rosângela Bello 2	Secretária Executiva do CISBAF	Email respondido em 28/06/2011	A secretária respondeu somente as perguntas da 1ª, 2ª e 3ª partes do roteiro por email

6.1.1

Autonomização do processo decisório

Em relação ao eixo de autonomização institucional, que busca compreender se o consórcio possui estabilidade enquanto arena política decisória, a primeira variável utilizada é a sua autonomização política.

Na dimensão analítica que trata da influência dos ciclos eleitorais no seu padrão de atuação, a primeira questão relacionada pelos entrevistados foi a relação entre a interferência de interesses partidários e o sucesso do consórcio. Por um lado, a gestão por partido nos conflitos internos fora considerada por todos um equívoco em qualquer situação, em função do número de prefeitos envolvidos, com o consequente “caleidoscópio” da configuração partidária que se torna o quadro na região, como se pode ver nas tabelas da Figura 15.

¹⁹⁸ Esses contatos disponibilizados alegaram indisponibilidade de horário pedindo sempre que novo telefonema fosse dado na semana seguinte para verificação da agenda, porém quando retornava a ligação, a mesma resposta foi dada durante aproximadamente um mês.

Figura 15: Proporcionalidade dos partidos representados pelos prefeitos dos municípios do CISBAF eleitos em 1996, 2000, 2004 e 2008 em relação ao total da região

1996		2000		2004		2008	
PSDB	30%	PPS	10%	PMDB	36%	PT	9%
PMDB	20%	PSDB	40%	PFL	9%	PSDB	45%
PFL	20%	PDT	20%	PSDB	9%	PDT	18%
PPB	10%	PP	10%	PDT	18%	PP	9%
PL	10%	PMDB	20%	PP	9%	PMDB	18%
PDT	10%	Total	100%	PL	9%	Total	100%
Total	100%			PSC	9%		
				Total	100%		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

No mesmo sentido, o aparelhamento do consórcio com distribuição partidária dos cargos foi considerada prejudicial ao seu próprio funcionamento, pela incapacidade de representar, assim, os interesses políticos de todos os municípios e, principalmente, da necessidade de colocar as demandas da população em primeiro lugar como princípio orientador das decisões do consórcio caracterizando-se, portanto, como uma instância “política-técnica” ao invés de “política-política”, no sentido de política partidária. Um episódio ocorrido em 2005 retrata bem essa questão, quando o CISBAF sofreu uma de suas maiores turbulências, em função da crise com o município de Nova Iguaçu. Já na primeira reunião do Conselho Técnico do consórcio, o secretário municipal de saúde de Nova Iguaçu, Valcler Rangel Fernandes, solicitou que constasse na ata a sua impossibilidade de se candidatar a presidente, em virtude do posicionamento contra o consórcio feito pelo Conselho Municipal de Saúde de Nova Iguaçu.

Na terceira reunião do Conselho de Municípios, o prefeito de Nova Iguaçu Lindbergh Farias argumentou que, em função do formato dos novos prefeitos que tomaram posse, o consórcio deveria ser remodelado para solucionar uma “questão política mal resolvida”, o que passava pela retirada de Rosângela Bello do seu cargo de secretaria executiva para indicar alguém com “passagem entre todos os prefeitos”, caso contrário, o seu município iria se retirar do CISBAF. Em seguida, o prefeito foi informado pelo então presidente do Conselho Técnico, Oscar Berro, que o consórcio havia sido remodelado com a gestão liderada pelo novo presidente, prefeito Farid Abraão David, e que Rosângela Bello tinha sido convidada a permanecer em função do seu desempenho a frente da secretaria executiva, onde a questão partidária não deveria

interferir nas decisões de negociação dos projetos comuns. A prefeita de Belford Roxo, Maria Lucia Neto dos Santos, manifestou-se favoravelmente à permanência da secretária executiva em seu cargo, apoiando a sua condução na articulação regional da saúde.¹⁹⁹

A concretização da ameaça do ex-prefeito de Nova Iguaçu de se retirar do consórcio poderia causar uma instabilidade política interna, já que se tratava de um dos municípios com maior população e com maior quantidade de unidades de saúde instalada, sem contar com o próprio Hospital da Posse sendo uma referência para a região. O impasse foi considerado uma questão de política partidária, para fortalecer o partido do prefeito na região, e de enfraquecimento regional do secretário de saúde do município, que havia perdido duas disputas para posições de liderança dentro do CISBAF e do COSEMS. Tais interpretações foram feitas na manifestação do secretário municipal de saúde de Seropédica, Alcibíades Peres Machado Filho, com o qual concordou o vice-prefeito de São João de Meriti, Gildo Gonzaga, na primeira reunião do Conselho de Municípios de 2005,²⁰⁰ no pronunciamento de Oscar Berro em reunião posterior do Conselho de Municípios²⁰¹ e no depoimento da própria secretária executiva Rosângela Bello, principal alvo da crise:

Eu tive um problema aqui, quando um prefeito de Nova Iguaçu, um município importante aqui, até pelo seu tamanho e influência no consórcio, quis fazer uma mudança por uma questão partidária pela dificuldade de trabalhar com a diversidade.²⁰²

A solução, entretanto, segundo a secretária executiva Rosângela Bello, quando falava sobre a existência de momentos de tensão entre o presidente e os membros do consórcio, “foi difícil [o momento com o Lindbergh], não é, mas [...] foi muito bem conduzido politicamente, tanto que quinze dias depois ele voltou”.²⁰³ Além de contornar a situação, a forma como se foi feito possibilitou que o próprio prefeito e seu secretário, na época, compreendessem melhor o seu papel no consórcio, como foi relatado pelo ex-presidente do Conselho Técnico, Oscar Berro, quem contribuiu para a solução do conflito:

¹⁹⁹ Ata da 3ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF. Nova Iguaçu, maio de 2005, p. 2-3.

²⁰⁰ Ata da 1ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF em 2005. Nova Iguaçu, março de 2005, p. 2.

²⁰¹ Ata da 4ª Reunião do Conselho de Municípios do CISBAF em 2005. Nova Iguaçu, junho de 2005, p.3.

²⁰² BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio, 2010.

²⁰³ Rosângela Bello em DAVID, Farid Abraão. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 02 maio, 2011.

Eu nunca coloquei na ata isso, eu nunca tirei ele do consórcio. Ele disse “eu quero sair”, eu respondi “o senhor vai voltar” “não vou” “vai voltar”, depois ele estava sentado, eu disse “prefeito, queria continuar a reunião, dá para o senhor sair?”, ele disse “ué, mas eu?” “o senhor saiu, então, por favor, saia e leve o seu secretário”, ele levantou e saiu. Eu disse “você vai voltar”, “não vou voltar”. Quinze dias depois, “Oscar Berro, é o prefeito” “fala prefeito” “eu queria conversar com você e com a Rosângela” “dia e hora, prefeito?” “podia ser, hoje, às seis da tarde, pode?”. Ele disse “eu queria voltar” “o senhor não vai voltar, prefeito”, ele ficou olhando para a minha cara “o senhor não vai voltar porque você nunca saiu, eu não homologuei isso na ata” “ah, Berro, obrigado”. Mas aí, foi o que? Ele estava sendo informado de maneira equivocada do papel, mas depois o Lindbergh foi um bom organizador da política, ele resolveu assumir o papel que ele tinha no consórcio.²⁰⁴

Por outro lado, como o consórcio se caracteriza como um instrumento de captação de recursos externos, foi apontada como vantajosa a estratégia de, no momento de realizar a barganha interfederativa, utilizar como facilitadores os prefeitos que possuem o mesmo alinhamento partidário do governo federal e/ou governo estadual. O interessante nesse aspecto é que esse cenário só foi observado em dois curtos períodos. Primeiro, no início da sua trajetória até 2002, quando o PSDB era o partido tanto dos presidentes do CISBAF Antônio Carlos de Carvalho e Nelson Bornier, quando do presidente da república Fernando Henrique Cardoso. Depois, quando ocupavam esses cargos o prefeito Alcides Rolim no CISBAF e o ex-presidente Lula e sua sucessora atual Dilma Rouseff, o que deve permanecer pelo menos até o fim de 2012, quando se encerra o mandato do prefeito de Belford Roxo. O Quadro 19 demonstra os períodos de convergência e divergência entre os partidos do presidente do CISBAF, do presidente do Brasil e do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Quadro 19: Partido do Presidente do CISBAF, do Presidente do Brasil e do Governador do Rio de Janeiro

Período de presidência do CISBAF	Presidente da República	Governador do Rio de Janeiro	Presidente do Cisbaf
2000-2001	PSDB	PDT	PSDB
2001-2002	PSDB	PSB	PMDB
2003-2004	PT	PMDB	PSDB
2005-2006	PT	PMDB	PP
2007-2008	PT	PMDB	PP
2009-2010	PT	PMDB	PSDB
2010-2012	PT	PMDB	PT

Fonte: TSE

²⁰⁴ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

Sintetizando, a natureza das decisões do consórcio devem ser apartidárias, tomadas com base em critérios técnicos, de acordo com as demandas da população, o que as tornam eminentemente políticas, porém executadas através de negociações que levam em conta a maior probabilidade de êxito das ações, o que, se for necessário, incluirá a variável partidária na estratégia de atuação.

Em relação à influência dos agentes externos nas deliberações do consórcio, apesar da criação do consórcio ter sido resultado de uma iniciativa entre o governo federal, através do Ministério da Saúde, e o governo estadual, através de um grupo de pesquisa da UERJ, nenhum dos seus representantes estão previstos ou relacionados para compor o Conselho de Sócios ou Conselho Técnico do CISBAF. Com isso, de acordo com o seu estatuto, as principais decisões a serem tomadas, como alteração de estatuto ou regimento interno; política patrimonial, financeira e de investimentos; estrutura administrativa; inclusão ou exclusão de entes consorciados e aprovação dos planos de trabalho e projetos elaborados pela secretaria executiva, ficam a cargo, exclusivamente, dos prefeitos e dos seus secretários de saúde (CISBAF, 2010).

Nas outras variáveis que compõe esse eixo, a autonomização operacional e financeira, o diagnóstico apresentado sugere menos autonomia do que na sua atuação política. Não tanto pela capacidade de gestão da equipe da secretaria executiva, cuja função é definir tecnicamente as políticas decididas no Conselho Técnico e no Conselho de Municípios, que conta com uma boa estrutura que possibilita o seu desenvolvimento institucional, nem por uma possível descontinuidade administrativa, já que os seus membros têm permanecido por um período estável, mas, principalmente, pela rotatividade dos secretários municipais de saúde, pela influência dos agentes externos na sua agenda e pela sua dependência em relação aos seus repasses financeiros, uma vez que a contribuição dos próprios municípios é instável, mesmo após a assinatura do contrato de rateio e da adequação à lei 11.107, que supõe mecanismos de punição para os inadimplentes.

A importância do Ministério da Saúde para que o consórcio execute as ações da sua agenda foi constantemente confirmada pelos entrevistados, principalmente em relação à liberação dos recursos para a construção do Hospital de Queimados e dos 16 pré-hospitais distribuídos entre os municípios associados, assim como nos projetos do SAMU. Pelo depoimento do próprio ex-presidente do consórcio Farid Abraão David, é possível notar o reconhecimento deste fato e o sentimento de gratidão em relação à

importância conferida pelo ex-presidente Lula no ato da assinatura do convênio, o que lhe rendeu um *outdoor* de agradecimento em nome do CISBAF:

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 [...] Muita participação, nós conseguimos aqui, quantos pré-hospitalares, dezesseis? **(RB: Dezesseis pré-hospitalares, equipamento para todos)** equipamento para todos, o Hospital de Queimados, quarenta e poucos milhões, ambulâncias do SAMU, que nós desenvolvemos por aqui, tudo do governo federal. O governo federal tem dado uma assistência. É claro que, a gente vai entender que não pode 100%, mas foi muito favorável, e muito interessante, e muito proveitosa a assistência que o governo federal deu ao nosso consórcio.²⁰⁵

É interessante notar aqui o argumento defendido por Pierson e mobilizado por Arretche de que, em sistemas federais, a compreensão da dinâmica das políticas públicas depende mais de quem formula do que de quem executa. Para a autora, a análise adequada das relações entre os governos subnacionais com os níveis superiores requer distinguir duas dimensões distintas de autoridade: “o quê deve ser feito” (*policy-decision-making*) e “quem deve fazer o quê” (*policy-making*). Isso permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante no gasto público e na provisão de serviços públicos, “suas decisões são largamente afetadas pela regulação federal” (Arretche, 2010: 589). Neste caso, a agenda dos governos locais para a execução das suas políticas municipais de saúde tornou-se significativamente influenciada pela agenda do governo federal, o que se confirma em relação ao CISBAF, como demonstra o atual presidente do Conselho Técnico, Fábio Volnei Stasiaki, quando perguntado sobre de onde surgem os estímulos para que se desenvolvam os projetos do consórcio:

Os estímulos são em cima dos critérios do que o ministério ou a secretaria de estado direciona. Por exemplo, agora a gente está aí com uma promessa da presidenta [sic] Dilma de investir na questão da maternidade e da saúde infantil. Com aquele projeto do “Cegonha” não é? Para investir em pré-natal e dar prioridade nisso. Então, a gente está focado para fazer projeto em cima disso, quer dizer, a gente visualiza onde tem recursos no Ministério da Saúde, porque o município não tem autonomia para se tocar sozinho, ele tem que captar recursos, onde é que tem recursos hoje? Tem na matéria infantil, tem na média e na alta complexidade. Então, vamos fazer projetos para isso, captação de recursos onde o Ministério disponibiliza.²⁰⁶

²⁰⁵ DAVID, Farid Abraão. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 02 maio, 2011

²⁰⁶ STASIAKI, Fábio Volnei. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Japeri, 16 março, 2011.

Ao mesmo tempo em que ocorre essa regulação de agenda, a partir do momento em que o consórcio obtém êxito e torna reais os seus objetivos trazendo benefício para os seus municípios, além de se tornar referência de resolutividade, o CISBAF fortalece sua condição de instrumento de gestão regional e legitima a sua autoridade para conduzir os projetos municipais comuns. Com isso, torna-se mais estável e cada vez menos questionável por parte dos seus representados, os quais lhe transferem autoridade para executar as suas funções. Ou seja, enseja-se um mecanismo de autorreforço positivo tornando-se mais atraente nas escolhas futuras e mais institucionalizada a sua atuação.

Já a relação com o governo estadual apresentou maior instabilidade ao longo da trajetória do CISBAF. Após ter apoiado a formação em seu início, passou por um período em que havia uma disputa entre os dois em função da não compreensão do papel do CISBAF na articulação da política de saúde regional. O governo estadual entendia que o consórcio ocupava um espaço que era seu, ao passo que atualmente, também utiliza o CISBAF como instrumento de implementação das suas ações, como no caso da Central de Regulação de Leitos, em que foi delegado ao CISBAF a responsabilidade por fazer a gestão dessa atividade, e no caso das UPAs, em que houve aproximação entre os dois para que o CISBAF assumisse também as suas ações.

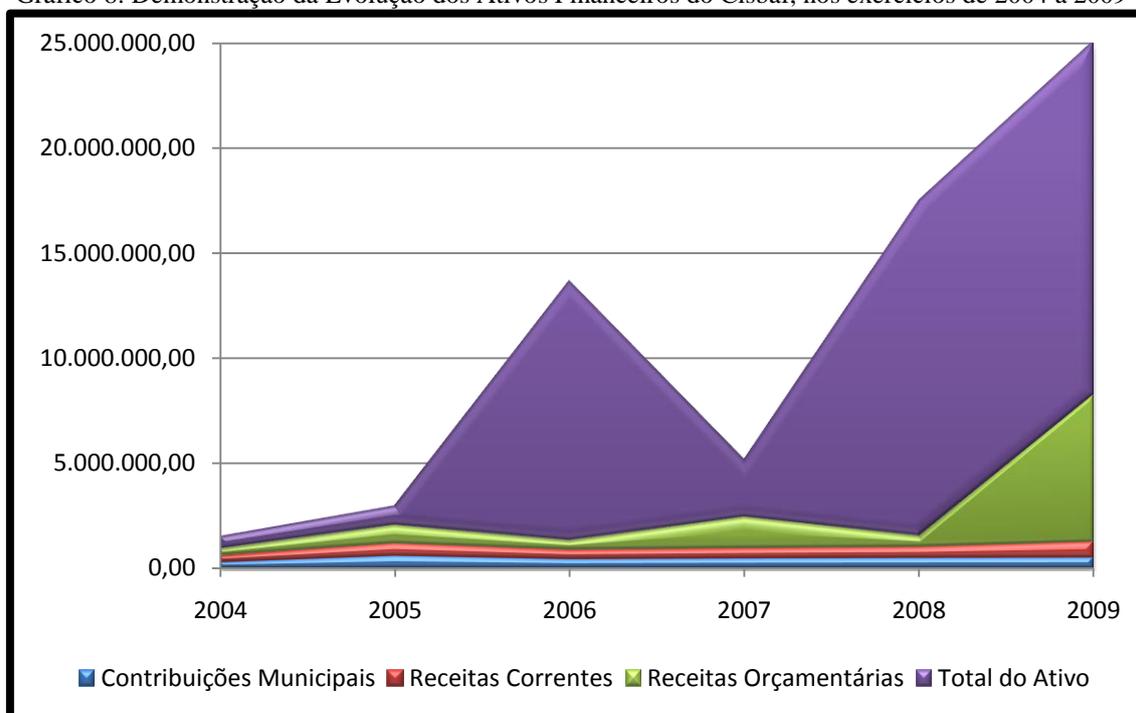
No tocante à autonomização financeira do consórcio, os recursos orçamentários são provenientes do pagamento das transferências municipais, que, a partir da sua formalização como consórcio público, passaram a ter o caráter de cotas de rateio, das transferências da União, pelos convênios com os ministérios e de outras transferências possíveis. Analisando a Tabela 21 e o Gráfico 8, feitos com base nos dados disponibilizados pelo CISBAF, é possível observar um aumento de 64% do valor das contribuições municipais entre 2004 e 2009, que representaram, dentro da receita orçamentária, sempre a maior parte das receitas correntes. Em relação ao total do ativo, a importância das contribuições municipais foi sendo reduzida a partir de 2006, ao mesmo tempo em que houve um aumento considerável do seu total a partir de 2008, sendo que não foi identificada nenhuma receita nova no demonstrativo financeiro deste ano, ao passo que em 2009 destacam-se as transferências correntes, chegando a quase R\$ 7 milhões, as quais, entretanto, não foram discriminadas.

Tabela 21: Demonstrativo Financeiro do CISBAF nos exercícios de 2004 a 2009

Ano	Contribuições Municipais (a)	Receitas Correntes	Transferências da União	Receita Orçamentária	Transferência Corrente	Total do Ativo (b)	a/b
2004	315.500,00	316.830,66	160,83	316.991,49	177.200,00	590.183,94	53%
2005	597.150,74	598.164,00	285.000,00	883.164,00	732.750,74	912.726,14	65%
2006	447.146,81	447.146,81	0,00	447.146,81	289.565,00	12.341.623,98	4%
2007	481.758,14	489.241,09	1.000.000,00	1.489.241,09	1.365.800,00	2.746.935,81	18%
2008	504.100,00	528.074,21	0,00	528.074,21	424.200,00	15.942.519,21	3%
2009	520.060,00	752.066,86	0,00	7.006.871,74	6.638.959,33	16.795.867,15	3%

Fonte: CISBAF

Gráfico 8: Demonstração da Evolução dos Ativos Financeiros do Cisbaf, nos exercícios de 2004 a 2009



Fonte: CISBAF

Diante dos dados disponibilizados não é possível dizer se o CISBAF é ou não sustentável financeiramente, pois seria necessário saber o volume de recursos necessários para garantir a execução das suas políticas públicas e compará-lo ao que o consórcio dispõe. Como o seu papel não se caracteriza como ente prestador de serviços, mas como um instrumento de captação de recursos, tendo a maior parte das suas atividades com financiamento já comprometido, esta talvez não seja uma questão essencial para a sua sobrevivência institucional.

A estratégia indicada por alguns entrevistados para se alcançar a independência financeira, que, segundo o ex-prefeito Farid Abrão David, possibilitaria totais condições de condução dos trabalhos, sinalizam um caminho alternativo em relação àquela pensada no bojo da discussão teórica do quadro analítico. Isto é, ao invés de se tentar tornar obrigatório o pagamento das cotas do contrato de rateio através de mecanismo legal, a complexidade da negociação intragovernamental com as secretarias responsáveis pela engenharia financeira dos municípios tem apontado para a desvinculação do orçamento do consórcio aos seus próprios municípios. O presidente do Conselho Técnico Fábio Volnei Stasiaki identificou uma possível solução para tornar o CISBAF mais estável e menos vulnerável à imprevisibilidade de um orçamento sustentado apenas no pagamento das cotas municipais em portaria editada em 2007 para financiamento das Centrais de Regulação.

Então o orçamento não é estável, justamente por causa disso, por causa das inadimplências, que não são pequenas. Olha só, a gente teve a aprovação agora de uma portaria que saiu em 2007 de um financiamento para central de regulação, que, com isso, dá uma estabilidade maior para o consórcio, porque a central de regulação é o consórcio. Mas ainda não está tendo recurso. Com isso, vai passar a funcionar com uma certa independência dos recursos aportados pelos municípios. Então eu acredito que o consórcio terá uma independência e uma estabilidade econômica maior. [...] você tendo fechado o financeiro, e aí de repente algum município não paga você já fica todo enrolado.²⁰⁷

A secretária executiva Rosângela Bello vislumbra uma saída para esse dilema no recebimento de recursos do Ministério da Saúde para a constituição de um Fundo de Saúde, possibilitado pela modificação na Constituição através da alteração dada pela Emenda 29 no §3º do inciso III do artigo 177 da CF, cuja gestão seria delegada ao consórcio pelos seus municípios. Como a referida emenda ainda não foi regulamentada, em função da ausência de consenso em relação a todos os seus itens, a forma como esse repasse seria realizado e os critérios de controle sobre os seus recursos pelos Conselhos de Saúde, contudo, ainda não foram desenhados. Dessa forma, a solução desejada pela secretária executiva do consórcio ainda permanece no plano da expectativa.

Outra variável importante é a relação jurídica estabelecida entre os municípios. No caso do CISBAF, que optou por aderir à Lei 11.107, por considerar esta uma decisão inexorável em virtude do determinante legal e da sua natureza como executor de políticas públicas com recursos públicos, conforme afirmou Oscar Berro, presidente do

²⁰⁷ STASIAKI, Fábio Volnei. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Japeri, 16 março, 2011.

Conselho Técnico na época da transição de consórcio administrativo, que funcionava como ONG, para consórcio público de direito público, os custos de saída dos seus municípios aumentaram. Com isso, o consórcio, juridicamente, tornou-se mais estável em comparação com o momento anterior.

Um dado importante que contribui para compreensão desse eixo é a forma como a função do CISBAF é encarada pelos seus gestores. A autonomia institucional do consórcio não é encarada como capacidade de atuar sozinho. A dimensão enfatizada neste caso, exposta pelo ex-presidente do Conselho Técnico Oscar Berro, é a velocidade de resposta que possui como instrumento para viabilizar as demandas apresentadas pelos seus municípios. Com isso, o CISBAF deve ser um elemento aglutinador que atua tendo como base da sua dinâmica a organização dos municípios sem que seja criada outra instância decisória.

Autonomia institucional eu questiono o que se considera autonomia institucional, porque velocidade de resposta é uma coisa, autonomia institucional é outra [RD: *Autonomia institucional no sentido de ser capaz de decidir sozinho*] não tem que ter essa capacidade, tem que fazer tudo isso em um processo de gestão, de integração. Então, eu questiono essa autonomia institucional, ele é um instrumento de gestão, instrumento de gestão não tem que ter autonomia institucional. Se ele é um instrumento de gestão, ele não tem que ter autonomia, ele tem que ter velocidade de resposta, o que é diferente de autonomia. Autonomia é “eu acho isso e pronto” não, porque aí cria uma outra instância. As instâncias que existem na gestão, elas têm que ser respeitadas, municipal, estadual e federal. E os municípios que entenderam que eles têm que estar organizados, estejam, na figura do consórcio. Se o estado e o governo federal tem que ser co-participes, ou querem ser, ótimo, melhor ainda, mas ele não pode substituir nem os municípios, nem estado nem município, nem um nem o outro, nem os que sejam omissos e inadimplentes, porque senão aí tem um “by passe” do seu papel. Um município trabalha bem e o outro trabalha mal, ele vai fazer o papel de quem trabalha mal? “ué, mas eu estou pagando ele, por que não faz o meu também?” então, ele acaba premiando quem não fez o dever de casa. Então, essa autonomia institucional, ela tem que ser vista com muito cuidado, porque podem entender “eu faço tudo o que eu quero e pronto” não, respeitando quem paga o consórcio, quem participa do consórcio, das reuniões e tudo mais.²⁰⁸

Em resumo, no tocante à vertente política e jurídica, o consórcio apresenta estabilidade e autonomia, porém no tocante à questão operacional e financeira, não. O CISBAF, dessa forma, é forte institucionalmente para tomar suas decisões em função das demandas municipais por políticas de saúde e manter-se existindo, mas influenciado

²⁰⁸ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

para definir sua agenda operacional e instável em relação aos recursos financeiros disponíveis.

6.1.2

Presença de mecanismos democráticos de participação e controle

O objetivo deste eixo é verificar o nível de *accountability* presente nos mecanismos de controle e participação no arranjo institucional construído pelo consórcio e exercido por demais órgãos de fiscalização e pelo controle social do setor.

Sobre a primeira variável, no que se refere ao controle interno presente nos mecanismos institucionais do consórcio, identifica-se a existência do Conselho Fiscal e de uma assessoria de controle interno ligada à Secretaria Executiva prevista no seu regimento interno.

O Conselho Fiscal, de acordo com o estatuto do CISBAF – capítulo III, seção X, artigo 29 – é composto pelos próprios prefeitos associados, tendo os seus membros titulares e suplentes eleitos na mesma oportunidade em que se define quem será o presidente do Conselho de Municípios. As suas atribuições são fiscalizar e acompanhar permanentemente a contabilidade, as operações econômicas e as operações financeiras, exercer o controle sobre de gestão e finalidades e emitir parecer sobre balanços e relatórios de contas em geral. A periodicidade de reuniões não foi pré-estabelecida, devendo ocorrer “sempre que for necessário”, ao menos uma vez por ano (CISBAF, 2010a). Com isso, o Conselho Fiscal foi proposto para construir um sistema de acomodação política dos seus participantes, já que o controle é exercido pelos próprios prefeitos, quando a orientação normativa neste caso é que se delegue essa função pelo menos a membros de outra estrutura do poder público, sendo portanto, um arranjo, no mínimo, que deixa a desejar.

A assessoria de controle interno, por sua vez, está prevista no item III do artigo 3º, que dispõe sobre a constituição da Secretaria Executiva do consórcio, na seção I do capítulo II, que trata das atribuições das unidades e estruturas administrativas do CISBAF. Devendo ser ocupado por alguém com atuação nas áreas de Ciências Contábeis, Econômicas, Jurídicas e Sociais ou Administração e com experiência em Direito Público, este assessor deve realizar, segundo orientação normativa do regimento, dentre as suas doze competências, na orientação da Secretaria Executiva e demais unidades do CISBAF no desempenho efetivo das suas funções e responsabilidades; zelar pela qualidade e pela competência do sistema de controle interno; apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional; além de

verificar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia (CSIBAF, 2010b). Em que pese a sua importância na tentativa de adequar o funcionamento e a estrutura do CISBAF dentro da nova agenda da gestão pública, principalmente no tocante à presença de controle sobre a qualidade das políticas públicas, uma das dimensões políticas dos sistemas de *accountability* contemporâneos, isto, de acordo com o ex-presidente do Conselho Técnico, ainda não foi implementado, permanecendo apenas como mecanismo regimental. A atuação de alguém com experiência profissional neste tipo de atividade, sem dúvida, trará avanços para o CISBAF e tornará sua gestão mais democrática e voltada para os resultados, podendo cumprir com melhor desempenho os objetivos estabelecidos.

Além disso, a atuação das Câmaras de Vereadores dos municípios consorciados é extremamente modesta, limitando-se a participar na aprovação das leis autorizativas, sem haver posterior envolvimento quer no exercício da sua função de fiscalizar as ações do poder executivo, quer no interesse em se envolver participando das decisões do consórcio. Esse cenário se confirma tanto na sua total ausência nas reuniões, verificada na análise de presença das atas dos encontros do Conselho de Municípios e do Conselho Técnico e na própria sinceridade do atual presidente do CISBAF e dos ex-presidentes do Conselho de Municípios e do Conselho Técnico desconhecendo qualquer vereador, ou mesmo deputado estadual, federal ou senador que tenha se mostrado interessado nas decisões do consórcio ou afirmando ser baixíssima as suas adesões. Quando se imagina a participação dos deputados federais, o que se pensa é a possibilidade de captar mais recursos através das emendas parlamentares e não no controle sobre como os recursos do Ministério da Saúde são aplicados.

Uma questão interessante que surgiu no decorrer da pesquisa é a presença de um sistema automático de controle mútuo entre os municípios, no qual a única condição para o seu funcionamento é o envolvimento de todos os consorciados nos eventos em que há grande movimentação e distribuição de recursos e articulação de interesses. Isto é, a cooperação que sustenta o consórcio possui seus pontos de tensão quando os seus benefícios passam a ser disputados pelos que dela participam. A intermediação entre os dois trechos retirados do depoimento de Oscar Berro pode ser feita através dessa discussão, sendo que a sua colocação final complementa perfeitamente o debate:

Nós temos, por exemplo, comissão de licitação eram todos os municípios. Então, ninguém podia achar que alguém estava querendo

se dar bem, todos os municípios tiveram investimentos, todos eles investimentos proporcionais ao número de habitantes e à capacidade de realizar. Então, era muito aquela história “meu filho, se você estudar direitinho, você vai receber mesada”, só que a nossa mesada eram postos de saúde, ambulância, equipamentos.²⁰⁹

[...] outra coisa, é entender que não dá, em um lugar em que você tem onze fiscais municipais prefeitos e onze fiscais municipais secretários, alguém fazer mutreta, mas isso é uma idéia um pouco antiga. Eu acho que os consórcios teriam que se aproximar muito da sociedade. O grande fiscal é a sociedade, não tem secretário nenhum fiscal, fiscal é a sociedade, é o usuário.²¹⁰

Em relação à segunda dimensão desta variável, o controle externo, que deveria ser exercido primordialmente pelo TCE do Rio de Janeiro, uma vez que o CISBAF constituiu-se como consórcio público desde 2008, é realizado pelo TCU, em virtude da origem dos recursos utilizados pelo CISBAF, em sua grande maioria vindos do Ministério da Saúde. O trabalho realizado está muito mais assentado na solicitação de informações e disponibilização de assessoria, tendo o consórcio sido apoiado em relatório elaborado em 2003, conforme discutido no capítulo anterior. O único episódio mencionado em que houve edição de medida de suspensão cautelar foi sobre o processo licitatório de reforma do Hospital Municipal de Magé, em 2006, apontando irregularidades entre o CISBAF e a empresa Volume Construções e Participação LTDA. Segundo o presidente do consórcio na época, depois do episódio, a equipe do consórcio foi até o núcleo do TCU no município do Rio de Janeiro para solicitar as diretrizes do tribunal com a intenção de não haver mais problemas em relação a casos como esse.²¹¹

Em relação ao controle social, no início da trajetória do CISBAF, compreendeu-se posteriormente que havia um conflito entre as funções exercidas por cada um, já que os Conselhos Municipais de Saúde desejavam participar das deliberações tomadas no âmbito do consórcio. Esta dinâmica foi alterada com o desenvolvimento do consórcio, cabendo aos Conselhos Municipais encaminhar as suas demandas aos seus respectivos secretários de saúde, que, então, as levam para discussão no espaço decisório do consórcio. Isto seria justificado porque o consórcio não impõe as políticas públicas que deseja aos municípios, mas executa aquelas que foram percebidas como demanda regional. Além disso, estabeleceu-se, através do artigo 65 no capítulo VIII do estatuto, que deverão ser realizados dois encontros anuais para que o CISBAF preste contas aos

²⁰⁹ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ DAVID, Farid Abraão. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 02 maio, 2011.

conselhos, dando, desta forma, apenas poder de voz aos membros da sociedade civil, sem efetiva capacidade de participar das tomadas de decisão. A secretária executiva Rosângela Bello entende que esta forma de relacionamento equilibrou melhor os dois lados e possibilitou melhor execução das suas competências:

Com o controle social, agente agora também melhorou a nossa relação, que não era boa. O que o controle social entendia? O controle social entendia que o consórcio era uma instância do SUS e não como um instrumento de gestão, então achava que nas reuniões técnicas eles precisavam estar aqui para definir e a gente sempre conversou com eles o seguinte: o conselho municipal de saúde de Nova Iguaçu discute com Nova Iguaçu as propostas que trará pra cá pra que a gente execute. Isso foi muito difícil, a gente já teve muita dificuldade. No nosso novo protocolo de gestão, nós aprovamos que a nossa relação é com o governo municipal, estadual e federal e que a nossa relação com controle social é de uma prestação de contas semestral. Então, a cada semestre a gente reúne todos os conselhos, apresenta tudo que fizemos a eles dão idéias e tudo. Essa tem sido uma relação muito mais saudável, eles passam a compreender melhor que o papel deles é que, se eles discordam de alguma coisa eles têm que discordar junto aos seus secretários, e aí o seu secretário trará pra cá essa proposta. Então agora a gente passa a superar essa dificuldade.²¹²

Desta forma, conclui-se que os mecanismos de participação e controle existentes no consórcio ainda são, no momento, insuficientes, principalmente em relação à atuação dos poderes legislativos, à dimensão política do controle sobre a qualidade das políticas públicas, exercida apenas nas reuniões do Conselho Técnico, sem um espaço exclusivo na institucionalidade do CISBAF, e ao controle social, limitado a presenciar as prestações de contas bianuais.

6.1.3

Vitalidade como arena política de cooperação horizontal

Por fim, será analisada agora a capacidade do consórcio em mobilizar os municípios em torno de uma agenda prioritária comum que sustente a coesão interna entre os prefeitos, seus secretários e a equipe técnica do CISBAF.

No primeiro ponto que toca esse eixo, a convergência de agenda, a partir da horizontalidade dos problemas que devem fazer parte do programa de atuação dos municípios, foi de fundamental importância a elaboração do Plano Diretor no processo de criação do consórcio, que manteve os municípios dialogando em torno do esforço do seu cumprimento, conforme discutido no capítulo 5. A cooperação entre os municípios,

²¹² BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

na opinião de Oscar Berro, é espontânea apenas nos momentos de crise, precisando ser reativada através de mecanismos que a estimule constantemente.

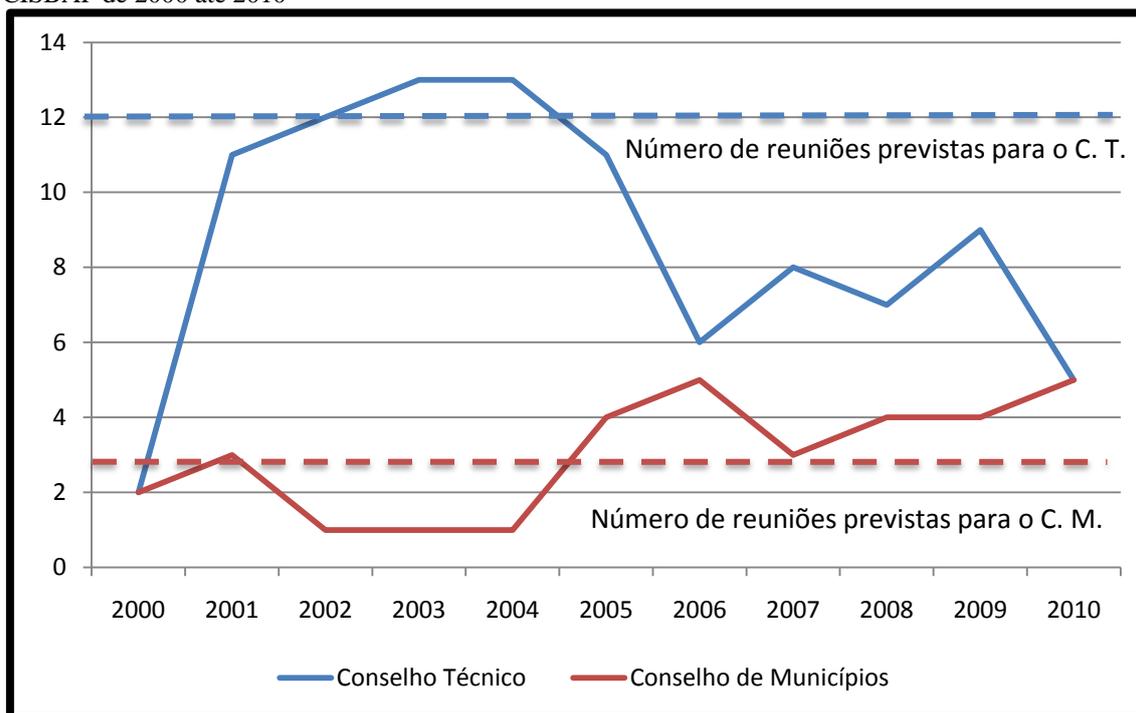
Além disso, a dinâmica de trabalho estabelecida, buscando o acordo dos secretários em detrimento de decisões impostas pela secretaria executiva, a qual serve como instrumento de gestão dos municípios, evita que eles procurem atuar de forma isolada²¹³.

Para que isso ocorra de maneira bem coordenada entre todos os atores envolvidos, a presença nas reuniões do consórcio é fundamental. Embora seja dever dos representantes municipais comparecerem aos encontros, conforme definido no estatuto do CISBAF, compromissos diversos, problemas locais e a própria falta de envolvimento tornam a sua presença um dado importante na análise sobre o nível de interesse de cada um. Nesse sentido, buscou-se avaliar não só a participação mas a forma como ela ocorria, ou seja, com comparecimento daqueles que, por definição, deveriam estar presentes, ou de outras pessoas de menor *status*. No caso do Conselho de Municípios, foi verificado se os presentes eram efetivamente os prefeitos ou seus subordinados e, no caso do Conselho Técnico, se eram os secretários municipais de saúde ou outras pessoas ligadas à secretaria. Os gráficos seguintes apresentam, com base na análise das atas, o número de reuniões realizadas, o comparecimento ao longo de toda a história do CISBAF, quantitativa e qualitativamente, e a frequência de cada município nas reuniões de ambas as instâncias.

Primeiro, deve-se ter como parâmetro a periodicidade de reuniões anuais estabelecidas no seu estatuto, sendo doze para o Conselho Técnico e quatro para o Conselho de Municípios. Pelo que mostra o Gráfico 9, o número de encontros anuais das duas instâncias oscilou bastante, sendo o período de maior vitalidade do Conselho Técnico entre 2001 e 2005, e o de maior vitalidade do Conselho de Municípios, iniciado em 2005 perdurando, pelo menos, até 2010. Por enquanto, o que pode ser concluído é que o número de reuniões pareceu seguir tendência inversa nos dois conselhos.

²¹³ Rosângela Bello, em depoimento concedido a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, dia 25/05/2010, duração: 01:30:00

Gráfico 9: Número de reuniões anuais do Conselho Técnico (CT) e do Conselho de Municípios (CM) do CISBAF de 2000 até 2010



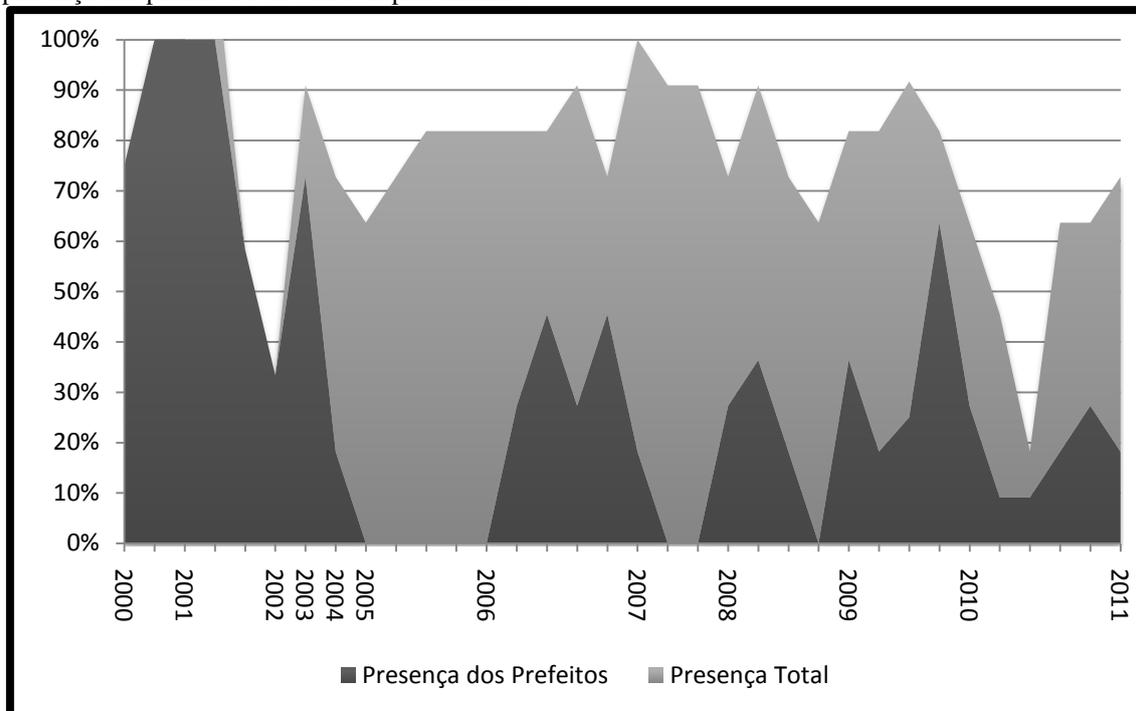
Fonte: CISBAF. Atas das Reuniões do Conselho de Municípios e do Conselho Técnico até 2010.

O Gráfico 10 mostra o comparecimento dos representantes municipais nas reuniões do Conselho de Municípios do CISBAF, cuja média foi de 71%, sendo diferenciado em quando os presentes eram efetivamente os prefeitos (29%) ou algum de seus enviados (42%). O objetivo dessa diferenciação é refinar a análise do comparecimento observando não só a participação dos municípios, mas, principalmente, o seu envolvimento. Em outras palavras, o que está sendo discutido é a importância conferida pelos prefeitos ao consórcio, verificando se eles se interessam em fazer parte das decisões tomadas ou se há esvaziamento da instância política do CISBAF.

Este gráfico evidencia três dados relevantes. Primeiro, que o estímulo e a atratividade do período inicial, quando contava com 100% de presença, caiu bastante entre 2001 e 2003, no período em que Nelson Bornier era o presidente do CISBAF, sendo depois retomada entre 2003 e 2009, quando passaram pela presidência Mário Marques, Farid Abraão David e José Camilo Zito. Se a presença não foi a mesma do período inicial, quando o envolvimento político se mostrou bastante forte, a manutenção de uma média de comparecimento em torno de 80%, com sete reuniões tendo 90% ou mais de representantes, em períodos em que se tornaram frequentes seguindo os dispositivos estatutários, indica que o CISBAF se constituiu como uma instância importante na articulação dos interesses regionais. A queda do comparecimento no

início de 2010 coincidiu com o período em que houve troca de presidente, repetindo o que ocorrera nas transições anteriores, porém de forma mais intensa nesse momento, sendo posteriormente retomada, seguindo hoje um padrão acima de 60%.

Gráfico 10: Comparecimento no Conselho de Municípios do CISBAF de 2000 a 2011, segundo a presença dos prefeitos e de outros representantes



Fonte: CISBAF. Atas das reuniões do Conselho de Municípios e do Conselho Técnico

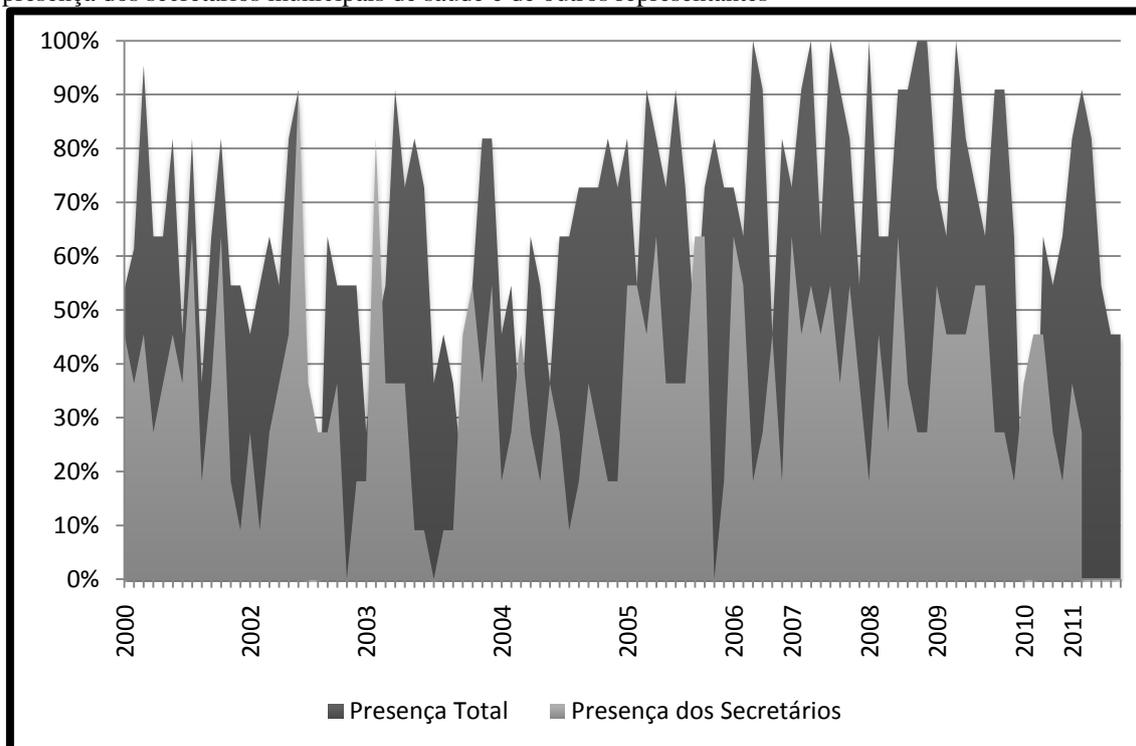
Segundo, se for levado em conta a presença de prefeitos, o movimento seguiu um padrão diferenciado ao descrito no parágrafo anterior. No período em que houve a retomada da frequência dos municípios, quem esteve presente nas reuniões não foram os prefeitos, mas os seus enviados, a presença deles só foi retomada em 2006. Ou seja, no período de 2004 a 2006, o Conselho de Municípios deixou de ser uma instância eminentemente política e tornou-se um espaço de discussões técnicas. É interessante notar também que a presença dos prefeitos enfrenta períodos de altas e baixas, sem que seja possível afirmar, por esses dados, as suas causas. Uma hipótese seria a associação com os períodos eleitorais e inícios de mandatos, porém isso só ocorreu em 2005, enquanto em 2009 a presença se manteve e houve períodos de baixa frequência entre esses períodos.

Por último, quando se compara com o gráfico do número das reuniões, percebe-se que a queda de reuniões do Conselho Técnico coincidiu com o período em que os secretários, que, normalmente, são quem substituí os prefeitos quando estes não vão aos encontros, passaram a ser os representantes municipais no Conselho de Municípios. Ou seja, talvez, o Conselho Técnico, ao invés de perder a sua vitalidade, na verdade, estava

tendo suas reuniões realizadas no âmbito do Conselho de Municípios. Isto significa que, por um lado, os secretários estavam exercendo uma função com maior peso político do que a designada no estatuto, por outro, as decisões que necessitam de maior envolvimento dos prefeitos e suporte político passaram a ter menos legitimidade, fato que amplia a discussão acerca da capacidade do consórcio em representar os interesses dos municípios. A mudança qualitativa dos representantes envolvidos merece maior atenção em pesquisas futuras.

O Gráfico 11 faz a mesma análise do gráfico anterior, porém agora sobre o Conselho Técnico. Pode-se perceber que o nível de participação, cuja média foi de 64% para o comparecimento geral, 33% composta só de secretários e 31% de outros representantes, é muito mais instável nessa instância decisória. Um dos possíveis apontamentos que se pode fazer, relacionando com as entrevistas, é a influência da rotatividade dos secretários municipais de saúde, que, segundo os depoimentos recolhidos, prejudica bastante a cooperação entre eles e a operacionalidade do CISBAF. Para o atual presidente do Conselho Técnico Fábio Stasiaki, a “sazonalidade” dos cargos de secretário de saúde alteram as condições de trabalho do consórcio refletindo-se sobre a qualidade da gestão regional, o que também é verificado na presença às reuniões.

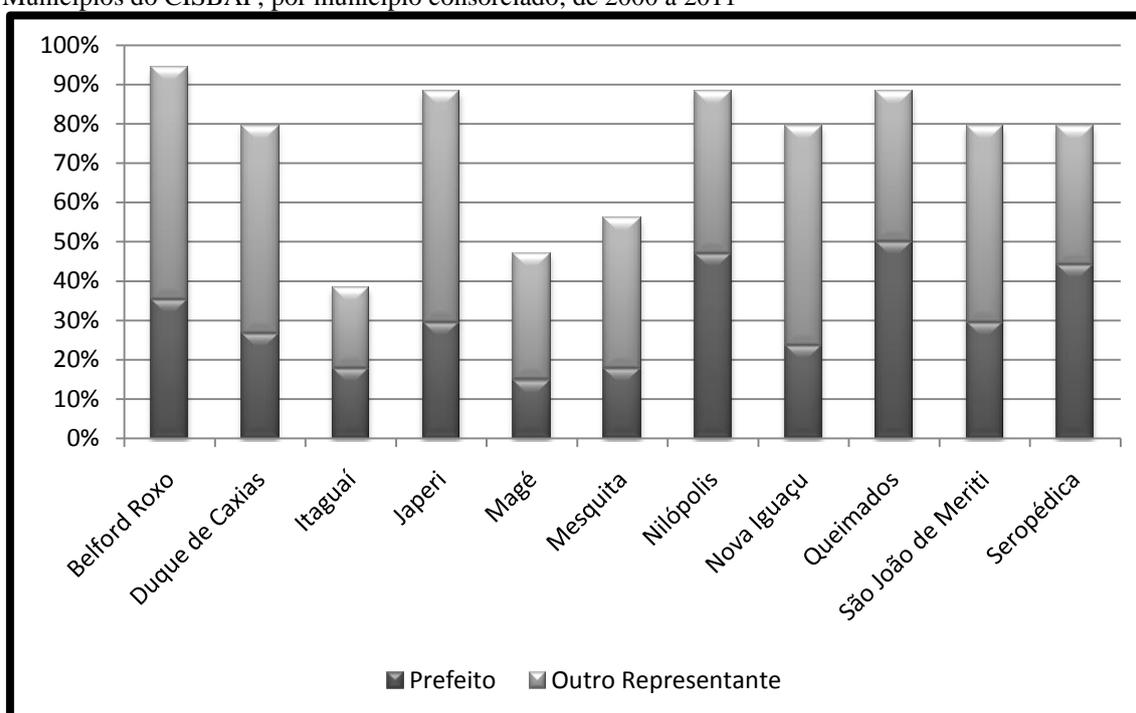
Gráfico 11: Comparecimento no Conselho de Municípios do CISBAF de 2000 a 2011, segundo a presença dos secretários municipais de saúde e de outros representantes



Fonte: CISBAF. Atas das reuniões do Conselho de Municípios e do Conselho Técnico

O Gráfico 12 mostra como foi a frequência dos representantes de cada município em toda a trajetória do CISBAF em sua instância máxima, diferenciando, novamente, a presença dos prefeitos ou outro representante. Dos onze municípios consorciados, sete obtiveram média de pelo menos 80% de frequência, sendo Belford Roxo o que mais se destacou. Por outro lado, Itaguaí, Magé e Mesquita estiveram menos presentes na região, em que o primeiro foi o que menos participou. Quando se observa a presença dos prefeitos, entretanto, ela não foi maior do que 50% em nenhum dos municípios, exceto Queimados, que obteve justamente esse índice, e Magé foi o município que menos esteve representado pelo seu prefeito.

Gráfico 12: Frequência dos representantes municipais, prefeitos ou outros, nas reuniões do Conselho de Municípios do CISBAF, por município consorciado, de 2000 a 2011

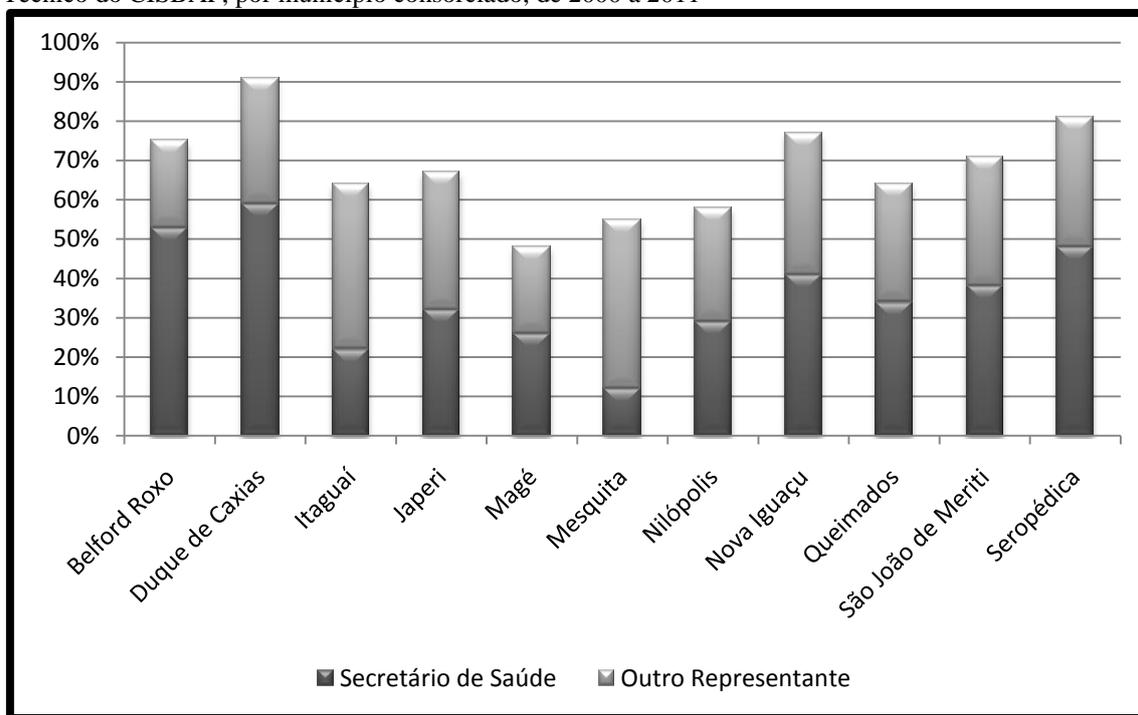


Fonte: CISBAF. Atas das reuniões do Conselho de Municípios.

O Gráfico 13 apresenta a média da frequência dos secretários municipais de saúde e dos representantes enviados às reuniões do Conselho Técnico do CISBAF, em que se pode ver que Duque de Caxias é o único a atingir 90% de presença e que Belford Roxo, Nova Iguaçu e Seropédica obtiveram resultados superiores a 70%. Magé, o único com menos de 50% de comparecimento e Mesquita e Nilópolis, que não passaram de 60%, foram os municípios que menos estiveram representados nas reuniões do Conselho Técnico. Já a presença do secretário municipal de saúde foi observada em mais de 50% das reuniões somente nos casos de Belford Roxo e Duque de Caxias, enquanto, pelo

lado negativo, Mesquita aparece com o pior índice e Magé novamente se destaca entre os que menos frequentam as reuniões, desta vez ao lado de Itaguaí e Nilópolis.

Gráfico 13: Frequência dos representantes municipais, secretários ou outros, nas reuniões do Conselho Técnico do CISBAF, por município consorciado, de 2000 a 2011



Fonte: CISBAF. Atas das reuniões do Conselho Técnico

A diferença da presença de um município pode ser explicada por vários fatores, como o interesse pela política desenvolvida no consórcio, o nível de comprometimento dos seus gestores com a questão regional, a compreensão da interdependência que envolve a sua própria atuação, o que lhe faz considerar importante ou não participar das discussões, o retorno que o próprio consórcio oferece ao seu município, a função que exerce no CISBAF, a ata que será discutida, enfim, inúmeras possibilidades. Seria necessário, primeiro, segregar os dados da frequência dos municípios por toda a trajetória para a saber a evolução da sua participação e identificar os atores que ocupavam o assento em cada momento, para, enfim, escutar cada demanda e o posicionamento de todos os secretários municipais de saúde e de todos os prefeitos que passaram pelo CISBAF para saber porque estes foram ou não aos encontros. O que se pode inferir dos dados analisados e das entrevistas obtidas é que o convencimento sobre os gestores da importância do consórcio como ferramenta para eles mesmos é o primeiro passo fundamental.

Alterando o foco da discussão para a questão da dinâmica sobre a qual se assentam as arenas políticas de cooperação horizontal, a solução de conflitos internos e

articulação para aumentar o poder de barganha com os agentes externos, o consórcio, por meio do seu estatuto, atribui poder igual de voz e voto para todos os municípios nas suas reuniões, independente do seu peso na contribuição financeira, e negocia em bloco com os outros atores com os quais o consórcio possui uma situação de interdependência, seja com o município do Rio de Janeiro, seja com o Estado, seja com o Ministério da Saúde.

Nesse sentido, a secretária executiva Rosângela Bello defende que a existência de um processo eleitoral a cada dois anos prejudica bastante a construção de uma cultura política regional e, conseqüentemente, a cooperação intermunicipal. O ponto que sustenta a sua argumentação é que negociação direta no momento pré-eleitoral exercida pelo governador e pelo presidente e desejada pelos prefeitos para demonstrar prestígio junto à população votante em ambas as partes, uns para expor a capacidade de controle sobre a distribuição dos recursos, outros para serem identificados como “amigos do rei”, quebra a lógica do consórcio, pois individualiza a relação interfederativa, que, pela perspectiva da ação regional, deve ser feita primordialmente de forma coletiva. Esta ação pulverizada também seria prejudicial à própria formação de um bloco político da Baixada Fluminense em favor da saúde da região, prevalecendo projetos de porte menores, como indica em seu depoimento:

Os deputados têm direito a 30 % dos recursos do Ministério da Saúde que são executados através de emendas parlamentares. Então o que seria natural? A gente sentar com os deputados daqui e dizer o seguinte: olha, nós precisamos fazer um hospital aqui que custa “x”, se vocês todos se unirem o valor vai dar. Mas essa pulverização de emendas, em que cada um pega R\$50 mil, manda uma ambulância e tal. Ainda não prevalece a consciência coletiva.²¹⁴

Sobre a condição de solução dos conflitos e produção de acordos, uma prática política importante adotada é a busca pelo diálogo como estratégia de decisão, de identificação das demandas mais urgentes a serem atendidas e a solução de diferenças políticas fora do âmbito do consórcio. O ex-presidente do CISBAF Farid Abraão David, quando falava sobre a disputa entre os ex-prefeitos Lindibergh Farias, de Nova Iguaçu, e Washington Reis, de Duque de Caxias, pelo prestígio com o governador estadual, explicitou esse ponto:

Essas divergências não podem ser trazidas para cá, aqui não é o palco para eles encenarem isso tudo, aqui não é o palco. Se eles têm problema de divergência, vai discutir na rua, no momento político da eleição, vai conquistar o seu voto, aqui não é o palco.

²¹⁴ BELLO, Rosângela. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Nova Iguaçu, 25 maio. 2010.

Para o ex-prefeito de Nilópolis, a pressão política que deve ser exercida só ganha força quando há envolvimento de todos, pois sozinhos, os prefeitos não terão legitimidade para “representar nada”. Na opinião do prefeito de Belford Roxo, a atuação conjunta é importante para evidenciar que os problemas levados pelos prefeitos, que estão atuando justamente na abertura de oportunidades para “facilitar os caminhos” para as políticas, não são pontuais, e sim de escala regional, aumentando a capacidade de convencimento das demais instâncias federativas para solucionar os problemas da Baixada Fluminense:

Se eu vou sozinho para Brasília falar da minha UPA que está aqui, eles vão achar que é uma coisa isolada e que o resto está muito bem. Se nós reunirmos os treze prefeitos que fazem parte do consórcio, quer dizer, treze não, doze, porque Guapimirim faz parte do consórcio da Região Serrana, todos os prefeitos aqui nós vamos ter condição de ter um respaldo na fala lá, serem melhor atendidos, não é? Porque você tem representantes dos doze municípios da Baixada Fluminense, que somam, mais ou menos, quatro milhões e meio de pessoas que moram nessa região metropolitana.²¹⁵

Conforme demonstrou Silva (2004), aplicando os conceitos de Vasconcellos (2004), o sucesso na implementação de projetos governamentais dependem, em boa medida, do entrosamento entre os agentes que os articulam, ou, caso contrário, poderá haver uma redução das possibilidades de sucesso das políticas implementadas. No caso dos consórcios, e do CISBAF em especial, em que o perfil dos municípios e as capacidades institucionais de cada secretaria são bastante diferentes, essa questão se torna ainda mais delicada.

Uma das estratégias adotadas pela equipe da secretaria executiva foi a criação das câmaras técnicas, onde os gestores municipais tem condição de expor as necessidades de cada um e buscar uma solução através de acordos negociados, evitando que cada um adote uma linha de atuação diferente produzindo paradoxos dentro da política de saúde no território da Baixada Fluminense. Outras estratégias, que se mostraram bem interessantes, foram a realização do MBA e a viagem feita para Barcelona pelo intercâmbio com o Consórcio da Catalunha para conhecer as suas práticas de gestão, os cursos de capacitação e treinamento. Conforme foi discutido no capítulo anterior, o objetivo não foi somente dar treinamento, mas empoderar a Baixada de pessoas capacitadas e criar uma sinergia entre os seus gestores, facilitando a ação regional, já

²¹⁵ ROLIM FILHO, Alcides. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Belford Roxo, 10 maio. 2011.

que todos passam a compartilhar a mesma base de conhecimento e traçar estratégias, se não as mesmas, pelo menos que possuam um ponto de partida comum, facilitando a cooperação horizontal e a coordenação exercida pela secretaria executiva.

O que tem prejudicado o desenvolvimento do CISBAF na articulação dos interesses intermunicipais como consequência das trocas de comando provocadas pelos ciclos eleitorais, reproduzindo o que ocorre em outros consórcios também, não passa pela influência da questão partidária como elemento chave, mas principalmente pela alternância política que resulta em um quadro de prefeitos que nem se dedicam a solucionar os problemas de saúde do seu município, muito menos atribuem importância ao consórcio.

Nesse sentido, colocar os atores como unidade analítica também é importante para compreender o desenvolvimento institucional, afinal, na relação entre atores e instituições, existe um fluxo de mão-dupla sobre quem influencia o comportamento um do outro. O que falta, para Oscar Berro, é perenizar os ocupantes dos cargos diretivos nos municípios para evitar que se crie uma disputa política pelas suas funções incorrendo no risco de se ter alguém sem a menor condição técnica, nem entendimento do arcabouço institucional e legal das políticas de saúde, para conduzir os municípios e, possivelmente, o consórcio, afastando-se do seu princípio básico que é a união.

Ele é autônomo no seu processo de gestão administrativa, mas totalmente vinculado aos ciclos políticos. Como uma pressão política, alguém acha que é *status* ser presidente ou é *status* ser presidente do conselho técnico e quando vê que tem que trabalhar mesmo, quando vê que tem que disponibilizar o horário, tempo de trabalho e tudo mais, abandona, isso é uma frequência, mas não só do consórcio da baixada, mas de qualquer consórcio. Se imaginar dele uma instância política, mas política-política, ele é uma instância política-técnica [...] às vezes dificuldade, por ignorância. As pessoas participam de uma determinada organização e desconhecem muitas das vezes o seu papel e a sua vocação, querem tirar dela uma vocação que não tem ou um papel que não tem, o grande problema é a ignorância.²¹⁶

A vitalidade do CISBAF como arena política capaz de articular os interesses municipais em torno de uma agenda regional, dando sustentação para toda a sua lógica de atuação, é assentada no estabelecimento de um plano diretor que une os opostos que possam entrar em conflito, tendo na atuação da sua secretaria executiva e da própria secretária Rosângela Bello, cuja manutenção no cargo pôde manter o perfil e a eficiência técnica do consórcio, e evidenciada nas taxas de comparecimento de

²¹⁶ BERRO, Oscar. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

participação dos representantes nas reuniões, principalmente no Conselho de Municípios, em que se pese a forma como ocorrem.

Como será visto adiante, os resultados obtidos pela pesquisa realizada junto ao CILSJ são bastante interessantes para que se possa apresentar alternativas políticas e institucionais para realizar as expectativas presentes quanto aos benefícios da Lei 11.107, que seria garantir estabilidade institucional e maior controle sobre os recursos a partir da segurança nas relações jurídicas e financeiras.

6.2

CILSJ: a conquista de autonomia institucional com presença de controles democráticos e o desafio da consolidação da coesão interna

Os atores entrevistados e as suas funções nos municípios ou cargos exercidos no âmbito do consórcio estão relacionados na lista do Quadro 20. No total, foram realizadas oito entrevistas das dez pretendidas. Assim como no caso do CISBAF, a intenção inicial era conseguir o depoimento de todos os presidentes do consórcio (seis), dos dois secretários executivos e de três secretários municipais, agora de meio ambiente, sendo dois dos municípios com maior contribuição financeira, Araruama e Cabo Frio, e outro do município com maior histórico de participação nas reuniões do CILSJ, no caso Iguaba Grande.

O primeiro contato estabelecido foi com o atual secretário executivo do consórcio, que assumiu essa função após oito anos como coordenador de projetos do CILSJ, Mário Flávio, em uma entrevista piloto para conhecer a história do consórcio e as suas atividades desenvolvidas. Em função de problemas técnicos com o gravador e com o ambiente em que foi gravada que comprometeram a qualidade do áudio, as informações coletadas não puderam ser totalmente aproveitadas, o que foi minimizado com a realização de nova entrevista posteriormente seguindo o roteiro utilizado em todos os depoimentos, quando as principais informações foram novamente concedidas em conversa não registrada antes da entrevista. Pouco tempo depois, foi realizada uma entrevista com o atual subsecretário de meio ambiente do Estado do Rio de Janeiro, ex-agente regional da FEEMA na Região dos Lagos, ex-diretor da SERLA, ex-presidente do INEA e ex-secretário executivo do CILSJ e do CBHSLSJ, Luiz Firmino Pereira, ou Luiz Firmino, como é conhecido, que defendeu sua tese de doutorado em Geografia na UFF sobre a experiência envolvendo a gestão territorial da região através do consórcio e do comitê.

Em seguida, na véspera da assinatura do decreto do Parque Estadual Costa do Sol, em Búzios, foram realizadas duas entrevistas, uma com o ex-prefeito de Iguaba Grande Hugo Canellas Filho e outra com o subsecretário municipal de meio ambiente de Iguaba Grande Douglas Barbosa. O primeiro exerceu o cargo de presidente do consórcio por duas vezes, uma de 1999, quando fora criado, até 2000, e outra no período de 2007 a 2008, tendo sido vice-presidente entre 2005 e 2006. A segunda entrevista foi um acaso, pois a reunião marcada era com o secretário municipal de meio ambiente de Iguaba Grande Paulo Sérgio da Cunha Augusto, porém, na chegada, fui encaminhado pelo próprio secretário, que afirmou receber muita ajuda do consórcio, ao seu funcionário Douglas Barbosa, já que ele é concursado pelo município desde 1997 e poderia me fornecer uma visão mais ampla do CILSJ, tendo convivido mais tempo com as suas atividades.

Na semana seguinte, nova jornada dupla de entrevista. No início da tarde da segunda-feira, antes de presenciar a reunião sobre o “Pacto pelo Saneamento” do governo estadual, o secretário de meio ambiente de Araruama Leonildo Costa e Silva, que ocupava o cargo há um ano e três meses, concedeu uma entrevista acompanhado do coordenador para assuntos intergovernamentais de governo de Araruama José Eduardo Borges de Almeida. No início da noite, foi a vez de entrevistar o médico-veterinário aposentado Arnaldo Villa Nova, cuja trajetória no consórcio é marcada por exercer o cargo de presidente da Plenária de Entidades desde a sua formação.

A entrevista seguinte foi realizada com o ex-prefeito de São Pedro da Aldeia Paulo Lobo, que exerceu o cargo de presidente do CILSJ de 2003 até 2007, quando, em função da diferença apontada em seu depoimento entre participação e envolvimento dos municípios, contribuiu para que fosse reformulada as análises das atas, passando a ser classificada a presença dos representantes municipais em função de quem estava nas reuniões, os prefeitos ou outras pessoas por ele enviadas. Logo depois, foi realizada a segunda entrevista com o secretário executivo Mário Flávio na terceira jornada dupla realizada para entrevistar os gestores do CILSJ.

Finalmente, antes da reunião do CBHLSJ do dia 06 de maio, foi realizada a entrevista com o atual prefeito de Araruama André Mônica e Silva, o que aconteceu graças a uma ligação realizada pelo ex-presidente do Conselho Técnico do CISBAF Oscar Berro, que o conhecia em função da implementação do projeto Farmácia Popular no município de Araruama, após quase dois meses de sucessivas tentativas de agendamento com o assessor do prefeito. O presidente atual do CILSJ era vereador na

época em que o consórcio foi formado, em 1999, tendo atuado na aprovação da sua lei autorizativa na Câmara dos Vereadores e na assinatura do contrato como advogado da associação civil recém-criada.

Ficaram faltando coletar os depoimentos do ex-presidente do CILSJ no período de 2001 a 2002 Francisco Carlos Fernandes Ribeiro, cujo contato a equipe técnica do consórcio não possui mais desde que ele deixou o exercício do cargo de prefeito de Araruama. A sua entrevista, que infelizmente não teve como ser viabilizada, seria de extrema importância pois esteve à frente do CILSJ no momento em que o consórcio começou efetivamente a ser estruturado e em que foram realizados os estudos sobre as bacias hidrográficas da Lagoa de Araruama, de Saquarema de do Rio São João. O outro depoimento que estava previsto mas não foi coletado foi o do superintendente de meio ambiente de Cabo-Frio Júlio César Calvo, que, na época em que foram realizados os contatos, alegou estar extremamente ocupado pois estava conduzindo a transferência da sede da secretaria de meio ambiente do seu município.

Quadro 20: Relação dos entrevistados com atuação ligada ao CILSJ, função exercida no município e no consórcio, dia e duração da entrevista

Entrevistados	Funções/Cargos	Dia da Entrevista	Duração da Entrevista (hh:mm:ss)
Mário Flávio (1)	Secretário Executivo do CILSJ		
Luis Firmino	Ex-Secretário Executivo DO CILSJ (1999-2007)	21/03/2011	00:53:00
Hugo Canellas	Ex-prefeito de Iguaba Grande (1996-2000 e 2005-2008) Ex-Presidente CILSJ (2000-2001 e 2005-2006)	14/04/2011	00:21:11
Douglas Barbosa	Subsecretário de Meio ambiente de Iguaba Grande	14/04/2011	01:03:00
Leonildo Costa e Silva	Secretário de Meio ambiente de Araruama (desde o início de 2011)	18/04/2011	00:21:43
Arnaldo Villa Nova	Presidente da ONG Viva Lagoa, ex vice-presidente do CILSJ e Presidente da Plenária de Entidades	18/04/2011	00:56:00
Paulo Lobo	Ex-prefeito de São Pedro da Aldeia e ex-presidente do CILSJ	29/04/2011	00:53:11
André Monica	Ex-vereador de Araruama, advogado que aprovou o estatuto do CILSJ em sua criação, Prefeito de Araruama e Presidente Atual do CILSJ (2009-2012)	06/05/2011	00:41:00
Mário Flávio (2)	Secretário Executivo do CILSJ	29/05/2011	01:18:00

6.2.1

Autonomização do processo decisório

Para compreender a aplicação do eixo autonomização institucional no caso do CILSJ, é necessário e, ao mesmo tempo interessante, analisá-lo tendo em vista o desenvolvimento do consórcio ao longo da sua trajetória.

Na primeira dimensão da variável autonomia política sobre a atuação do consórcio, a influência dos ciclos eleitorais, entendida neste eixo como insulamento em relação aos interesses partidários, foi unanimemente considerada como prejudicial ao andamento do consórcio. Na opinião de todos, o que mantém o CILSJ afastado dessa lógica político-partidária é o envolvimento das ONGs, que impedem que este seja utilizado como meio para realização de estratégias partidárias. Representante do setor que garante essa estabilidade e autonomia, Arnaldo Villa Nova demonstrou estar bastante ciente da função exercida pela sociedade civil para garanti-las:

Ele é estável e o que mantém essa estabilidade é a sociedade civil. Porque a gente, como eu te disse no começo da fala, a gente mantém uma continuidade do trabalho, não é continuísmo, é uma continuidade, entendeu? E aí prefeito entra e ele vê os trabalhos bem feitos e se engaja. Uns se interessam mais, outros se interessam menos, mas não houve bloqueio à continuidade.²¹⁷

Outro fator ligado à estabilidade do consórcio nos momentos de transição política foi o próprio sucesso alcançado, o que o tornou um aliado para os prefeitos, ou seja, ao invés de questionar a sua existência, o respeito adquirido fez com que em nenhum momento tenha havido a possibilidade de se pensar em interromper a sua atuação. Além disso, a condução técnica realizada por um dirigente sem compromisso com partidos, como no caso do ex-secretário executivo Luiz Firmino, foi apontada pelo ex-presidente do consórcio Hugo Canellas como fundamental nesse processo.

Por isso que eu digo que a isenção do secretário executivo foi primordial para nós alcançarmos a confiança dos prefeitos, porque eram prefeitos de vários partidos, certo? Então, foi fundamental, que eu digo, o trabalho do secretário-executivo. Por isso é que muitos consórcios não dão certo porque, primeiro, briga-se pela sede, todo mundo quer ficar com a sede, aqui não houve briga nenhuma, a sede é Araruama porque fica no meio da Região dos Lagos. No início, ninguém queria ser presidente, hoje todo mundo quer ser o presidente. Por quê? Porque dá projeção política. Mas, as cores partidárias não interferem em nada na atuação, nas decisões dos partidos.²¹⁸

²¹⁷NOVA, Arnaldo Villa. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011.

²¹⁸CANELLAS FILHO, Hugo. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Iguaba Grande, 14 abril. 2011.

Em relação à dependência de interesses de agentes externos na gestão do CILSJ, a participação do governo estadual no consórcio através da SEA está prevista pelo artigo 31, no capítulo V do estatuto do consórcio, sendo o órgão isento de colaborar com contribuição de custeio oferecendo como contrapartida cooperação técnica e apoio na captação de recursos externos e internos para execução dos projetos. Não está mencionada, entretanto, a condição de sua participação nas deliberações do consórcio (CILSJ, 2008). O governo federal, por sua vez, nem possui previsão de participação, nem estabeleceu relações mais próximas com o CILSJ ao longo da sua trajetória, o que deve se manter já que, pela Lei 11.107, somente os consórcios públicos poderão receber recursos do governo federal. A coordenação intergovernamental, dessa forma, é exercida somente por parte do governo estadual.

As entidades da sociedade civil e as empresas privadas associadas, conforme dito no capítulo 5, possuem direito a voto nas deliberações da sua instância máxima do CILSJ, o Conselho de Sócios. Os mecanismos institucionais criados que mantêm os prefeitos como principais atores decisórios são a sua exclusividade na elegibilidade para o cargo de presidente e o limite imposto ao número de empresas associadas e ao número de assentos dos representantes da sociedade civil no Conselho. Pelo estatuto, a Plenária de Entidades possui direito a 1/3 (um terço) dos assentos em relação ao número de municípios, conforme o artigo 28 da seção VI no capítulo III, e as empresas privadas podem somar no máximo 2/3 (dois terços) dos votos dos prefeitos, segundo artigo 30 no capítulo V do estatuto (CILSJ, 2008). O consórcio se caracteriza, assim, como uma entidade aberta à participação de outros setores e do governo estadual, mas resguarda para os prefeitos o cargo de presidente, que possui além do voto normal, o voto de desempate em caso de impasse nas deliberações, e pelo menos a metade da composição do Conselho de Sócios.

Em relação à autonomização operacional, a trajetória do consórcio conta como essa estabilidade foi sendo adquirida com o decorrer dos anos e, principalmente, com o reconhecimento pelas ações desenvolvidas. Desde o início da sua história, o consórcio se pautou no que o próprio secretário executivo que formou a equipe de trabalho do CILSJ, Luiz Firmino, denominou de estrutura mínima (Pereira, 2007: 50), como base da sua logística organizacional. O modelo defendido em sua tese de doutorado e aplicado na operacionalidade do consórcio está reproduzido na Figura 16 e as suas vantagens, levando em conta a limitação dos recursos disponíveis, foram assim descritas em seu depoimento:

Desde o início foi amarrado ali que o consórcio teria uma estrutura mínima só para organizar as agendas e fomentar os processos. Então sempre se pautou por isso e não por crescer essa estrutura. Então, muitos dos projetos que o consórcio viabilizou foram gestados e criados dentro do âmbito de um município, do outro município. [...] nunca [se] teve essa visão de se criar uma máquina pública até porque se você fizer isso vai naufragar porque o recurso é muito pouco para dar conta do recado [...] isso é fundamental, senão, primeiro que não tem sobrevivência, a não ser que os municípios resolvam colocar rios de dinheiro lá dentro e segundo que não é esse o intuito aquilo lá é só para ter alguém que arrume as atas, arrume a vontade da maioria, emita os expedientes faça esse papel de mediador, articule, então para isso com R\$ 10.000,00 por mês você tem uma estrutura, naquela época era isso, a folha de pagamento do consórcio nunca passou de dez mil. É uma estrutura mínima: um carro, uma equipe bem curta bem enxuta, paga-se um serviço de contabilidade para fazer a contabilidade daquilo ali e acabou. Agora, sempre se captou muito recurso.²¹⁹

Figura 16: Mapa conceitual da logística da organização do CILSJ



Fonte: Pereira (2007: 51)

A continuidade e estabilidade dos membros da secretaria executiva, formada atualmente por oito pessoas, cujas atribuições estão no Quadro 21, sendo somente uma delas ligada a um dos municípios associados e todos contratos sem indicação política possibilitou que fosse criada uma equipe técnica com autonomia para implementar seus projetos. O próprio secretário executivo atual Mário Flávio, ao explicar como se deu o

²¹⁹ PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

recente processo de contratação da estagiária do escritório administrativo do CILSJ, terminou evidenciando que, apesar de tentativa de pressão política, a forma como foi feita buscou manter o princípio da impessoalidade:

Não tem indicação, não tem um político aqui dentro. Sobre esse aspecto, não tem indicação mesmo não, até mesmo para cobrir a secretária que teve neném, a Bianca, acho que o André chegou a indicar alguém, Binho [assessor] chegou a indicar uma pessoa, nem peguei a pessoa que ele indicou. Fui no CIEE, que é um centro de estágio aí, universidade e contratei direto pelo CIEE, a estagiária aí, eu nem sabia quem era, chegou aqui.²²⁰

Quadro 21: Equipe Técnica Efetiva do CILSJ

Nome	Função
Mário Flávio Moreira	Secretário Executivo
Denise Spiller Pena	Coordenador de Programa
Artur da Silva Andrade	Coordenador de Programa
Agnes Avellan	Coordenador de Programa
Nome	Função
Natália Ribeiro	Coordenador de Programa
Aline Oliveira	Gestora de Projetos
Bianca Carvalho	Assistente Administrativo
Mabel Pereira	Estagiária

Fonte: CILSJ (2011)

Antes de se transferirem para a atual sede, o consórcio dependeu no início das próprias instalações e estrutura da FEEMA, até que saísse o convênio com WWF, em seguida a criação do comitê e, desta forma, foi estabelecendo uma estrutura institucional capaz de oferecer as condições necessárias para formar a equipe que foi montada e se fortalecer através de parcerias com agências de fomento nacionais e ONGs internacionais. As dificuldades enfrentadas e a atuação do ex-secretário executivo Luiz Firmino, atuando como empreendedor público no enquadramento clássico elaborado por Kingdon, podem ser vistas no depoimento do atual ocupante deste cargo:

Bidegaim [consultor de projetos ambientais] sempre falou isso, sempre falava isso “esta estrutura é muito frágil”, não tinha nem Comitê de Bacia, entendeu? Então, como essa estrutura, a gente estava na Gigi, naquela sala lá no Shopping Gigi [Araruama], tinha momentos em que você não tinha dinheiro nem para pagar conta de luz, aluguel, Firmino colocando dinheiro do bolso, eu fiquei muito tempo recebendo de projetos que não tinham a ver nem com o consórcio, [...] [o que] seguiu a onda foi que Firmino usou muito a estrutura da FEEMA. [...] até o ano de 2003, foi uma luta bem desigual mesmo, meio ambiente tem essas coisas, você dá um passo

²²⁰ MOREIRA, Mário Flávio. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 29 abril. 2011.

para frente e três para trás, a luta parecia que não ia dar, que ia acabar, quando, em 2003, veio a luz no fim do túnel, que foi a parceria com o WWF Brasil, pelo programa água. [...] entrou dinheiro para burro no consórcio para os projetos que a gente queria, começou a alavancar, começou a estruturar equipamento, veículo, foi subindo e subindo, até que, lá para 2005, foi criado o Comitê de Bacia. Aí o WWF também, a partir de 2006, acabou, a parceira com o WWF continua hoje, mas ela é mais técnica do que financeira.²²¹

O seu funcionamento como estrutura executiva do comitê de bacia, em um modelo bem-sucedido de complementaridade institucional, lhe autorizou a exercer a função de Entidade Delegatária²²² com competência de Agência de Águas em contrato de gestão firmado com o INEA e com o próprio comitê com validade de cinco anos, contados a partir de 2010. Pelo arranjo criado, as atribuições delegadas ao CILSJ²²³ foram de apoio técnico e administrativo ao Comitê e execução dos programas de investimentos em serviços técnicos, pesquisas e obras de interesse dos recursos hídricos, aprovados pelo Comitê em reunião plenária e referendados pelo CERHI-RJ. Essas ações são controladas por indicadores de desempenho, o que será melhor discutido na subseção seguinte.

Além disso, o sucesso do CILSJ como referência de resolutividade para os municípios permitiu que lhe fosse atribuída autonomia para tomar decisões representando os seus associados. Um dos exemplos foi a procuração dada pelos municípios para que o secretário executivo do consórcio os represente nas reuniões da agência reguladora que discutam os contratos de concessão da região, evidenciando a confiança depositada em função dos resultados alcançados, facilitando a atuação do CILSJ, conforme explicou o próprio Mário Flávio:

O consórcio alavancando obras de recuperação da lagoa que nunca se imaginava, uma ponte que era uma utopia de repente sai, com o dinheiro do FECAM, primeira ponte paga no Brasil, talvez, com recurso para meio ambiente, o sistema de esgoto com as duas concessionárias, todos os municípios envolvidos na discussão, sempre dentro do consórcio, não é? As empresas são reguladas pela AGENERSA, as duas empresas, pela agência reguladora do estado. O que acontece? A Agência Reguladora tem cinco conselheiros, ficam lá durante quatro anos como conselheiros nomeados pelo governador, e a região aqui, os municípios, eles tem direito a um conselheiro vogal

²²¹ MOREIRA, Mário Flávio. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 29 abril. 2011.

²²² Com a estruturação das Entidades Delegatárias de funções de agências de água no Estado, possível por meio da Lei 5.639/10, o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos ganhou novos mecanismos para fortalecer os Comitês de Bacia e aperfeiçoar o processo de aplicação dos recursos da cobrança, cabendo às Delegatárias alcançar as metas previstas no Contrato de Gestão assinado com o INEA, com a interveniência do respectivo Comitê (INEA, 2011).

²²³ Parágrafo Único da Cláusula Primeira do Contrato de Gestão INEA nº 02/2010.

no dia lá da reunião, então, a gente conseguiu que o consórcio fosse o vogal, não é, que o secretário do consórcio fosse o vogal lá. Hoje, eu consegui para esse ano, já no ano passado eu tinha conseguido, mas não de todos, mas, esse ano, eu consegui, de todos, uma procuração de todos os prefeitos, me nomeando o vogal permanente o ano inteiro.²²⁴

Em relação à autonomização financeira, a estratégia segue o modelo proposto por Luiz Firmino, de forma que o CILSJ sempre buscou estabelecer parcerias para captar recursos que pudessem dar suporte para a realização dos seus projetos. Até que fosse aprovada a lei de cobrança das águas em 2009, o consórcio passou vários momentos críticos, em virtude da rotatividade das empresas associadas e da instabilidade no repasse dos municípios, dificultando o próprio planejamento do consórcio, mantendo as parcerias para os projetos como principal solução encontrada, conforme demonstra o secretário executivo Mário Flávio nesses dois trechos:

Isso, até dois mil e, a cobrança veio agora, em 2009, até sair a lei da cobrança aí, a gente passou por vários momentos críticos de, empresa entra, empresa sai, prefeitura não paga e tal, até que, um belo ano aí, 2008, o Firmino já tinha saído, eu consegui, uma coisa inédita, que todas as prefeituras pagaram o consórcio cara [RD: *A primeira vez foi em 2008?*] acho que é porque viram que o Firmou subiu e pensaram “esse cara aí pode ajudar, o negócio é bom, isso vai ajudar a gente lá em cima”. Aí, consegui receber de todo mundo cara, foi impressionante. Aí é o seguinte, falava com você, em 2008 a gente conseguiu isso, aí veio a Delegatária, que foi outro divisor de águas, porque consolidou toda a política de recursos hídricos, a cobrança, efetivamente, pôde vir para a região. Aí, a gente pôde contratar pessoal novamente, descarregar salários no contrato de gestão, entendeu?²²⁵

Recursos tem cara, de muitas fontes, do próprio BNDES, ganhamos prêmios do BNDES recentemente, o BNDES tem recurso de fundo perdido lá, foram usados mais de 50 milhões ano passado só em projetos, a maioria foi lá para o Amazonas, para ONGs. Enfim, se você procurar os bancos, ou até através do próprio Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM), o FEIDRO, Fundo da Mata Atlântica, enfim, o que não falta hoje é recurso. O que falta, na verdade, é uma *expertise* em montar projetos, entendeu? Falta isso, uma pessoa que, a gente possa escrever um projetinho bom lá para o HSBC, foi contemplado, não é? Está aí a Aline trabalhando aí nesse projeto de mudanças climáticas.²²⁶

Atualmente, a receita orçamentária do CILSJ está estrutura em três fontes principais. Primeiro, a manutenção pelos seus sócios, através das transferências municipais, que totalizam R\$ 145.197,00 por ano e as contribuições associativas das

²²⁴ MOREIRA, Mário Flávio. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 29 abril. 2011.

²²⁵ Idem.

²²⁶ Idem.

oito empresas,²²⁷ que chegam a R\$126.000,00. Segundo, pelo Contrato de Gestão do INEA, que, como órgão responsável pela operacionalização da cobrança do uso da água, deve repassar para a região hidrográfica geradora 90% dos recursos arrecadados, cujo valor total, incluindo a estruturação da Entidade Delegatária, com R\$ 372.036,58 pré-destinados para contratação de três profissionais, custeio administrativo e operacional; e a execução dos programas e projetos do Plano de Bacia do CBHLSJ, com valor global de R\$ 1.172.296,37, chega a R\$ 1.544.332,00. A outra fonte de recursos se dá através de projetos com outros parceiros, que, no relatório de 2009/2011, estava definida em R\$ 3.103.786,21.

A discriminação, o total e a participação relativa de cada categoria de recurso no orçamento do CILSJ em 2010 relacionados na Tabela 22 apontam que as contribuições associativas representam uma parcela bem menos importante (6%) dentro do seu orçamento, quando comparada aos projetos externos (63%) e os valores repassados pelo INEA (31%) para os próximos cinco anos. Em relação às fontes dos projetos externos, o Programa Agente das Águas, sozinho, contempla mais da metade dos recursos totais do seu orçamento. Como dois dos três parceiros que o desenvolvem (além da Fiocruz), são duas empresas privadas associadas e o repasse do INEA está formalizado em uma relação contratual, o CILSJ tem, atualmente, 85% dos seus recursos estáveis a médio prazo, tornando-se mais sustentável e autônomo financeiramente.

²²⁷ Concessionária Via Lagos – CCR Via Lagos, Concessionária Águas de Juturnaíba, Concessionária Prolagos, Tosana Agropecuária S/A, Dois Arcos Transporte e Tratamento de Resíduos Sólidos Ltda, Grupo Mil Construtora, Oriente Construção Civil e AGM Empreendimentos Imobiliários Ltda.

Tabela 22: Discriminação dos recursos que compõem o orçamento do CILSJ

FONTE DOS RECURSOS	VALOR REPASSADO (em R\$)	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS RECURSOS
Contribuição Associativa (1)		
Prefeituras	145.197,00	3%
Empresas Privadas	126.000,00	3%
SUBTOTAL 1	271.197,00	6%
Contrato de Gestão (2)		
Estruturação	372.036,00	8%
Execução de Programas	1.172.296,00	24%
SUBTOTAL 2	1.544.332,00	31%
Projetos Externos (3)		
Programa Agente das Águas (Águas de Juturnaíba, Prolagos e FIOCRUZ)	2.678.715,00	54%
Projeto Atitude Água e Clima (Instituto HSBC Solidariedade)	260.070,59	5%
Parceria Viva- Petrobras Ambiental (Associação Mico Leão Dourado)	100.000,00	2%
Projeto Mosaicos (Associação Mico Leão Dourado)	40.000,00	1%
Apoio para organização da Base de Dados em Sistemas de Informações Geográficas para o Plano de Adaptação da BH Lagos São João (WWF-Brasil)	25.000,00	1%
SUBTOTAL 3	3.103.785,59	63%
TOTAL	4.919.314,59	100%

Fonte: CILSJ (2011)

Com toda essa trajetória, o consórcio conseguiu alcançar a sua autonomia nas três perspectivas, mesmo sem ter se adaptado à lei 11.107, não por mecanismos legais aí presentes, mas pelo resultado de um processo bem conduzido e institucionalizado envolvendo diversos atores diferentes observado nas três variáveis analisadas.

Pela vertente política, através da presença da sociedade civil na sua estrutura decisória garantindo a continuidade das ações e dos mecanismos institucionais que regulam o processo deliberativo. Pela perspectiva operacional, em função do fortalecimento da própria secretaria executiva em seu véis técnico pela sua capacidade de desenvolver projetos e estabelecer parcerias com agências fomentadoras atuantes na área do meio ambiente e pela garantia de recursos para desassoreamento constante da Lagoa de Araruama, de forma que não se torne mais tão dependente da barganha política que deveria ser feita com o governo do estado para assegurá-los. Pelo lado

financeiro, construiu sua autonomia primeiro buscando financiamentos externos e das empresas associadas, já que os repasses municipais sempre foram muito voláteis, depois graças a estruturação do sistema de financiamento das políticas de recursos hídricos garantida às Entidades Delegatárias dos comitês de bacia, tornando-se Agência de Águas do CBHLSJ.

Uma das explicações teóricas e analíticas sobre como consórcio conquistou essa situação de estabilidade remete aos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico. A ordem em que os fatos ocorreram foi fundamental para que o CILSJ tenha conquistado a autonomia, isto é, por ter sido formado antes do CBHLSJ e, com a iniciativa de constituí-lo exercendo a função de unidade executiva do comitê desde o início, o consórcio adquiriu legitimidade para atuar como sua Agência de Águas, tornando-se, também, mais atraente nas escolhas dos atores à medida que mostra retorno em efetividade para as expectativas dos seus associados. Em resumo, a sequência temporal e a presença de mecanismos de autorreforço foram determinantes para o arranjo institucional construído e, por conseguinte, a conquista da sua autonomia financeira ao longo da trajetória percorrida.

6.2.2

Mecanismos democráticos de participação e controle

Será discutido agora, como o CILSJ assegurou um arranjo institucional e um processo político intergovernamental constituídos por mecanismos de controle internos, além de submeter a um sistema de controle por desempenho, e construiu uma relação de sinergia com a sociedade tornando-a mais ativa no processo decisório.

Primeiro, em relação aos mecanismos de *accountability*, o CILSJ possui quatro formas de controle: a prestação de contas ao Conselho Fiscal, as auditorias efetuadas pelas agências que executam projetos em parceria, a competição entre os municípios pelos recursos distribuídos, e o controle por resultados a ser realizado pelo INEA.

Internamente, o consórcio contrata um contador todos os anos que produz um relatório cujos resultados são submetidos ao Conselho Fiscal, que, conforme visto no capítulo anterior, possui uma composição tripartite, com membros do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil. No caso das empresas privadas, além de possuir direito a um conselheiro, elas encomendam auditorias por conta própria como prática de controle para verificar como estão sendo gastos os recursos do consórcio. Da mesma forma, os parceiros externos que fomentam os projetos alavancados pelo CILSJ também

realizam auditorias para verificar se o CILSJ é merecedor de continuar recebendo os recursos. Mesmo com aprovação em todas as auditorias, o que acontecia algumas vezes eram sugestões dos relatórios para que fossem aprimorados alguns pontos.²²⁸

Outra forma de controle exercida é a vigilância dos próprios municípios associados para que não haja uma distribuição tão desigual dos recursos. O ponto de partida dessa interpretação é semelhante, mas com uma perspectiva um pouco diferente à identificada no caso do CISBAF, quando o ex-presidente do Conselho Técnico, apesar de reconhecer que o controle efetivo sobre a aplicação dos recursos deva ser feito pela sociedade, não ignorou que os secretários e prefeitos possuem uma função importante quando fiscalizam como é feita a distribuição e a execução dos recursos que foram garantidos em função de uma estratégia coletiva regional, em que se reduz a possibilidade de captação indevida ou privilegiada quando se inclui mais atores como possíveis beneficiários. Em função daquilo que foi informado pelo subsecretário de meio ambiente de Iguaba Grande, exposto a seguir, o que parece ocorrer é que os municípios, além de reconhecerem a situação de interdependência que compartilham pela natureza da escala geográfica em que são externalizados os problemas causados pelo uso indevido dos recursos hídricos por qualquer outro integrante da bacia hidrográfica, estão atentos ao controle sobre o que está sendo feito para e pelos demais municípios. Isto ocorre por haver intercâmbio de melhores práticas ambientais sustentando a cooperação como princípio garantidor da gestão territorial colaborativa, e, ao mesmo tempo, para perceber se algum ente está sendo desproporcionalmente beneficiado. Ou seja, o controle mútuo estabelecido pela competição horizontal teria criado um sistema de pesos e contrapesos contra um comportamento tendencioso possivelmente exercido por gestores que buscam beneficiar o local com o qual poderiam possuir mais compromissos políticos ou afetivos.

Um município está prestando atenção no que está sendo feito no outro, para ver se o próprio consórcio não está sendo, aquela questão política, não está sendo tendencioso do tipo “olha, não esquece de mim não”. Tem as audiências públicas, as reuniões são totalmente, só tem as formalidade de abertura, mas depois é uma loucura, o cara bota mesmo a boca no trombone “preciso disso para cá”, “puxa para lá”, mas, no final, todo mundo é amigo, saem as soluções em caráter coletivo, isso aí é certo.

O resultado dessa dinâmica é uma tensão entre a cooperação e a competição cujo efeito sobre as políticas públicas fomentadas pelo CILSJ seria uma maior equidade na

²²⁸ MOREIRA, Mário Flávio. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 29 abril. 2011.

distribuição dos seus benefícios. A equipe técnica, diante deste cenário, deve possuir habilidade e sensibilidade na alocação desses recursos para evitar os conflitos internos e equilibrar a disputa horizontal pelas políticas.

Em relação aos controles externos exercidos por outros níveis de governo e pelos órgãos que integram a rede institucional de *accountability* horizontal no Brasil, o CILSJ já foi auditado pelo Ministério do Meio Ambiente, quando obteve recursos do projeto PDA Mata Atlântica por dois anos, e pelo TCE, em função dos recursos repassados pelo INEA. Nesse caso, foi enfatizado nas entrevistas que, mesmo não sendo consórcio público e, por isso, não haver necessidade de submissão aos mesmos mecanismos regidos na Lei 8.666, o CILSJ sempre possuiu a cultura de dar tratamento público ao dinheiro que era aplicado. A seguir, os trechos dos depoimentos do primeiro secretário executivo, Luiz Firmino e do atual, Mário Flávio, que tratam desse assunto:

O consórcio nunca mandou para o Tribunal de Contas porque ele é anterior à própria Lei 11.107. então, ele está regido em um campo diferenciado que nem vai haver mais consórcios iguais a esse porque agora se for criado tem que ser pela 11.107. Mas, ele mantém a contabilidade toda pública, cada despesa é feita com um processo, seja uma despesa pequena e dispensável de licitação, é montado um processo, tem lá uma assinatura do presidente ou do secretário dispensando a licença porque é uma compra de R\$ 1.000,00 e que não é licitável e quando passa de R\$8.000,00 qualquer despesa ela é sempre licitada, igualzinho a Lei 8.666 ou com carta convite ou tomada de preço seja lá o que for então ele mantém desde o primeiro dia uma contabilidade pública porque ele lida com dinheiro público. Embora tenha dinheiro privado, mas ele lida com dinheiro público. Agora, ele já sofreu auditorias. Porque durante esse período que ele teve convênios com o WWF, [...] quase que todo ano tinha uma auditoria paga pelo WWF nas contas do consórcio. Em algumas dessas auditorias vinham algumas recomendações, mude isso aqui ou ali, mas, nunca houve nenhuma punição assim “isso está mal feito”, ou seja lá o que for, quando ele teve esse PDA “Mata Atlântica” do Governo Federal ele foi auditado pelo Ministério do Meio Ambiente durante dois anos que teve recurso do PDA. E também o consórcio já pagou auditoria privada, para ele mesmo se auditar e ver como estão as contas.²²⁹

Principalmente agora, o TCE, por conta desse contrato de gestão com o INEA, o que acontece, mesmo antes da delegatária, já em 2009, a gente fez o primeiro convênio com o estado, através do INEA, na primeira gestão do Firmino no INEA, ainda não tinha aprovado a delegatária, mas pegou lá alguns projetos, eram recursos na ordem de uns R\$200 mil em termos de projetos, que foi através de

²²⁹ PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

convênio. E esse convênio foi todo auditado pelo TCE, deu um trabalho, mas foi 100% aceito.²³⁰

Além disso, o CILSJ passará a ser submetido a um sistema de controle por resultados em função do seu contrato de gestão com o INEA, cujos critérios estabelecidos para avaliação das metas e do desempenho como Entidade Delegatária do CBHLSJ, seguem o mesmo padrão dos exigidos pela ANA. O próprio secretário executivo Mário Flávio reconhece que esta será uma nova etapa mais rigorosa de controle pela qual o consórcio ainda não tinha passado.²³¹ Como isso era antes realizado nas reuniões da Plenária de Entidades e da Assembléia Geral sem definir previamente quais indicadores seriam utilizados ou a forma como o controle seria operacionalizado, e até mesmo na manutenção ou não da equipe técnica nas trocas de diretorias realizadas a cada dois anos, o processo era mais flexível.

Em relação à efetividade do controle social, o próprio consórcio, inclusive em virtude da sua natureza jurídica e organizacional, sempre se colocou como uma associação da sociedade civil, sendo uma das suas funções fiscalizar as políticas ambientais dos municípios. Os atores relevantes que influenciam as decisões do Conselho de Sócios são os membros da sociedade civil que participam da Plenária de Entidades. Atualmente, a organização conta com 25 associações. Os próprios representantes do poder público reconhecem a importância do envolvimento com a sociedade para o consórcio alavancar seus projetos e garantir a efetividade das suas decisões. Além disso, foi salientado durante as entrevistas que o próprio comportamento das ONGs foi sendo transformado na medida em que o consórcio passou a conquistar os seus objetivos, passando de uma postura exclusivamente contestadora para uma colaborativa, possibilitando a maior integração entre as partes, conforme está descrito a seguir:

É uma plenária que amadureceu muito, ela hoje senta na mesa para discutir ela não vai mais simplesmente com palavras de ordem.

²³⁰ MOREIRA, Mário Flávio. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 29 abril. 2011.

²³¹ O sistema de avaliação para o Programa de Trabalho, constante no Anexo I do contrato, é formado por cinco grupos de indicadores. O primeiro é a disponibilização de informações, que avalia o conteúdo disponibilizado, a atualização das informações e a elaboração e distribuição de informativo impresso. O segundo é composto por indicadores de planejamento e gestão, através dos relatórios sobre a situação da bacia e os relatórios sobre a gestão da bacia. O terceiro grupo trata dos instrumentos de gestão, como o apoio ao sistema de informações, atualização do Plano de Recursos Hídricos e a elaboração de estudo ou proposta sobre a cobrança pelo uso das águas. O quarto é o gerenciamento interno, verificado pelo cumprimento e pontualidade das obrigações contratuais. O último é o reconhecimento social, a partir de uma avaliação realizada pelos membros titulares do comitê sobre a atuação do CILSJ, pela média mensal de consulta à página eletrônica e pela elaboração da mesma.

Isso ajudou muito. Com o tempo, se ganhou um amadurecimento muito grande desse processo, então hoje lá na região numa reunião eles conseguem realmente debater e tratar temas aí de relevância, fechar acordos de como seguir em frente a ponto de as próprias concessionárias de saneamento que lá atrás se colocaram com muita reserva quanto ao consórcio porque o consórcio queria exigir que elas fizessem mais obra, hoje elas defendem muito o consórcio porque o consórcio ao mesmo tempo que definiu mais obra também discutiu como reequilibrar contrato e como essa coisa poderia andar. Então, hoje, para eles, essa região é segura como investimento é transparente, todo mundo sabe onde tem que colocar o dinheiro, o dinheiro é colocado, se tiver que fazer mais uma quadra será discutido de onde vai vir como é que vai ser.²³²

Para que isso tenha ocorrido, foi importante que as próprias associações compreendessem o papel do CILSJ como um instrumento fomentador de políticas públicas e não um órgão prestador de serviço. O presidente da Plenária de Entidades, Arnaldo Villa Nova, quando questionado se o consórcio possui algum canal institucional aberto para receber reclamações vindas da sociedade, enfatizou que o espaço criado não tem a intenção de receber esse tipo de demanda, mas de incorporar aqueles que desejam atuar de forma mais decisiva, como pode ser visto no trecho a seguir:

Se a gente fosse um órgão prestador de serviço tudo bem, mas o cara vai reclamar da gente o quê? Venha trabalhar conosco e ajudar a reclamar, que venha ajudar, pô. Vai dizer que o consórcio é uma merda, pode dizer, não tem problema, mas venha ajudar ao invés de criticar, entendeu? Então, eu acho que ouvidoria para reclamarem da gente? Não sei, eu acho que tem as disputas, tem as confusões lá.²³³

Finalmente, no tocante à capacidade atribuída à sociedade de interferir no resultado das políticas públicas, tornando-a mais ativa nos processos decisórios através dos seus mecanismos institucionais e políticos, a primeira contribuição do CILSJ foi ter criado duas arenas deliberativas: (i) a Plenária de Entidades, que possibilita o encontro entre as diversas associações para que discutam internamente os seus objetivos e estratégias, e (ii) a Assembléia Geral, onde levam as suas propostas para que sejam discutidas com os municípios e com as empresas. O espaço de troca de idéias em que grupos possam “ouvir a posição de uns aos outros e fazer escolhas coletivas depois de considerações devidas” democratiza a tomada de decisão pública indo além da perspectiva da participação, já que, “através do processo interativo, as pessoas mudam a

²³² PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

²³³ NOVA, Arnaldo Villa. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011.

concepção dos seus próprios interesses e passam a reconhecer os interesses dos outros” (Abers *et. al.*, 2009: 116-117).

A trajetória do CILSJ é marcada por exemplos de empoderamento da comunidade local. Com a função exercida de braço executivo do CBHLSJ, as decisões são formuladas pelo comitê, o que, entretanto, não deslegitima as ações do consórcio já que ele executa projetos coletivamente definidos. Houve claros exemplos de inclusão da sociedade civil da gestão das águas e do meio ambiente “abrindo novas perspectivas de solução de seus principais problemas ambientais e de recursos hídricos”.

Um dos casos mais citados foram o processo de negociação dos contratos de concessão no âmbito da ASEP, que contou com participação decisiva da sociedade civil ao confirmar presença nas reuniões mais importantes (vide a Figura 17) e pressionando o governo estadual inclusive a trocar o conselheiro da agência reguladora para que o processo fosse concluído. Como os prefeitos não quiseram se indispor com o governo estadual, a solução encontrada para garantir que os interesses da bacia prevalecessem foi o consórcio viabilizar o transporte dos membros da Plenária de Entidade até sede da ASEP na capital.

Figura 17: Participação da sociedade civil nas reuniões da ASEP em outubro de 2004 para discutir o reequilíbrio dos contratos de concessão dos serviços de água e esgoto na região com as empresas Prolagos e Águas de Juturnaíba



Fonte: Pereira (2007: 151-152)

Outro ponto importante nesse sentido foi a criação da Câmara Técnica de Pesca Artesanal no comitê, possibilitando a participação do grupo social historicamente mais vulnerável em virtude do baixo nível de instrução e da ocupação dos extratos de renda mais baixos. A diferença cultural e a desigualdade de informações e recursos são obstáculos à superação da tendência de predomínio da influência dos atores sociais mais poderosos com melhor capacidade de articulação e convencimento que ainda permanecem. A garantia de um número expressivo de assentos no comitê e da utilização dos recursos oriundos da cobrança pelo uso das águas para apoiar e oferecer melhores condições de trabalho para este grupo tradicional são exemplos de incentivos para mantê-los estimulados em participar das reuniões deliberativas. Na última reunião do comitê em maio de 2011, foi defendido pelo coordenador da Câmara Técnica, Chico Pescador, e aprovado pela assembléia que, como uma das formas de se fortalecer o grupo, os recursos destinados à compra de novas redes poderiam ser utilizados também para melhorar a infraestrutura e a capacitação das Colônias de Pescadores.

Concluindo o diagnóstico sobre este eixo metodológico, a análise dos mecanismos de controle aos quais está submetido e à sinergia construída com a população local indicam que o CILSJ apresenta formas de controle interno mais rígidas, está inserido na rede de *accountability* horizontal, está iniciando uma fase nova em que será controlado também em função da qualidade da sua capacidade de gestão e contribui para o empoderamento da comunidade local no que se refere à possibilidade de controle social sobre as políticas ambientais e de recursos hídricos.

6.2.3

Vitalidade como arena política de cooperação horizontal

A legitimidade do CILSJ como instrumento político de articulação dos interesses dos seus associados deve levar em conta o necessário entendimento entre governos municipais, empresas privadas e sociedade civil.

A convergência de agenda entre os municípios é garantida não só pela situação de interdependência gerada pela necessidade de gestão compartilhada da bacia hidrográfica. Esta situação está posta muito antes do CILSJ ter sido criado. Se esta motivação fosse tomada como única variável explicativa estaria sendo ocorrido o equívoco de assumir uma postura sistêmica e eficiente das causas da cooperação, isto é, “o consórcio foi criado porque ele é a melhor solução dentro de uma visão funcionalista das instituições”. Como a validade de argumentos como esse é contestável, é necessário

recordar, conforme visto na análise sobre a trajetória do consórcio, que, naquele momento, ocorreu a abertura de uma janela de oportunidades que os empreendedores públicos da região souberam aproveitar e criar uma pauta comum de atuação entre municípios, empresas privadas e entidades da sociedade civil.

A possibilidade de se discutir as condições de distribuição da água e da coleta do esgoto doméstico, frente ao cenário de insustentabilidade da Lagoa de Araruama, da qual muitos municípios dependem para atrair os turistas e veranistas, garantiram a horizontalidade na formação de uma agenda governamental comum. Segundo a pesquisa empírica demonstrou, a qualidade da água dos corpos hídricos na região não é só um item exclusivo dos debates entre os ambientalistas, é também um termômetro político bastante sensível. Em seu depoimento, o subsecretário de meio ambiente de Iguaba Grande Douglas Barbosa trata do assunto da seguinte forma

A lagoa é cartão postal, a pessoa que não quer ir para o mar de Cabo Frio, o idoso, a pessoa que vem, que gasta, que quer aqui como repouso e moradia está prestando atenção na lagoa. A lagoa é um termômetro político. Não tem nada pior do que se, na época eleitoral política ou em qualquer hora você falar que a lagoa está uma água de cocô, aí aquilo afunda “cara, o município é uma merda, não vou para lá, vou fazer o quê?” [...] quando o cara escolhe aqui a região, é para ser um local manso, um local tranquilo, para quê você vai escolher uma lagoa que não tem potabilidade, não tem balneabilidade, aí é complicado. Então, normalmente, essas são as armas “a lagoa está um caco, porque deixou aprovar um loteamento” “isso vai para o âmbito do consórcio, porque não pode, vamos parar as obras na faixa marginal de proteção e áreas de preservação, obras na saída do canal”.²³⁴

A condução técnica e política dos acordos entre os municípios e as concessionárias através do CILSJ, evitando que cada um implemente um modelo diferente do outro, criou um elemento de coesão materializado que torna a interdependência mais concreta e palpável pelos gestores locais. Em outras palavras, a identidade ambiental assumida na região e consolidada pelo CILSJ encontrou um nicho de desenvolvimento que mobilizou os prefeitos em torno de um fórum regional não previsto, em que a única instância decisória capaz de coordenar o processo era a agência reguladora. O ex-secretário executivo Luiz Firmino afirmou que esse arranjo contratual e a soma dos fatores ligados à sua criação mantêm a unidade entre os municípios da seguinte forma:

Aí tem um pouco daquilo que eu te falei atrás, quer dizer, a reunião tem alguns ingredientes que facilitaram muito a unificação. A

²³⁴ BARBOSA, Douglas. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Iguaba Grande, 14 abril, 2011.

lagoa estava ruim, a lagoa estando ruim prejudica sete municípios. O abastecimento de água vem da Bacia do São João, eles hoje conseguem perceber claramente que se a Bacia do São João não for bem, vai faltar água para os municípios de baixo. Então, Bacia de Saquarema, Araruama e São João descobriram uma identidade muito forte nisso e de quebra você ainda tem duas concessões privadas, uma que pega três municípios, outra que pega cinco, portanto oito dos prefeitos estão ligados pela concessão. E os interesses da concessão são discutidos no consórcio porque foi um espaço que o consórcio preencheu. Nunca existiu uma figura para discutir isso de forma coletiva. Você tem a agência reguladora que regula o contrato, mas você nunca teve um fórum. Esse contrato foi criado e não foi previsto um fórum regional para tratá-lo. O consórcio preencheu essa lacuna. Lá, no caso, esses dois elementos dão muita liga e dão até hoje, porque é um assunto que interessa a todos os prefeitos discutir a concessão, discutir a água, enfim.²³⁵

Aparentemente, com essas informações e mecanismos encontrados para tornar os municípios mais envolvidos uns com os outros apontaria uma vitalidade do CILSJ como arena política de cooperação horizontal. Existe, no entanto, dois fatores que ainda desafiam a consolidação do consórcio como instância política.

Primeiro, a fragilidade institucional das secretarias municipais de meio ambiente, que, por carecerem de recursos de toda sorte, não possuem influência direta na agenda política local. Os depoimentos dos dois gestores que ocupam as pastas ambientais em prefeituras da região, Leonildo Costa e Silva em Araruama e Douglas Barbosa em Iguaba Grande, permite identificar uma demanda por maior esforço da parte do consórcio em construir uma capilaridade junto às administrações municipais e, por conseguinte, maior sinergia entre as equipes. A estratégia sugerida seria ou descentralizar a gestão através de postos avançados, visto que a concepção de estrutura mínima seria insuficiente em relação às responsabilidades assumidas para conduzir a política ambiental dos seus doze municípios, devendo ampliar o seu corpo técnico e as suas unidades, ou tornar mais frequentes as reuniões de deliberação para que os próprios secretários estejam mais a par do que está sendo desenvolvido em escala regional.

Em relação à Araruama não existe [*sinergia entre o corpo técnico do consórcio e o município*], apesar de eu ter uma relação excelente com o atual secretário executivo, mas a gente fica três, quatro, cinco meses sem sentar e conversar, você entendeu? Então, não existe, isso, infelizmente, eu acho que a gente deveria ter um calendário de reuniões conjuntas para a gente discutir as questões ambientais locais. [*sobre qual a melhor forma de garantir a coesão interna...*] Eu acho que a participação efetiva, através dos conselhos municipais, os fundos municipais, entendeu? A participação do

²³⁵ PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

consórcio, efetivamente. Mas, infelizmente, o consórcio abrange não sei quantos municípios, doze municípios, então ele é muito grande. Apesar do consórcio ser em Araruama, tem muito pouca estrutura para poder acompanhar isso tudo, eu reconheço isso, os recursos são poucos. Então, eu reconheço a falta de estrutura física e financeira para acompanhar e estar no dia-a-dia, acompanhando as ações. Eu reconheço isso, o ideal seria que houvesse, mas como diz o nosso prefeito, o bom não pode ser inimigo do ótimo, não é? Eu acho que como está, está sendo bom, mas poderia ser ótimo.²³⁶

Pela gama de responsabilidades que tem, talvez ter um corpo administrativo maior, não sei se você reparou, mas, para cuidar de muito município é um negocinho que poderia ter, eu acho que poderia ter, a crítica, que talvez seja um pouco de preciosismo, mas talvez, uma filial, alguma coisa em um outro ponto, ou aumentar aquela estrutura. É uma questão estrutural de atendimento. Porque você pega os projetos do consórcio, do tipo, orientação, sempre a mesma pessoa, revisão, mesma pessoa, dos quatro ou três que tem lá cada hora é um porque o outro está assinando junto. Poderia ter um leque de mais pessoas tendo visto a grande responsabilidade que tem os assuntos que tratam.²³⁷

Por outro lado, o atual secretário executivo Mário Flávio, ao reconhecer essa vulnerabilidade, aponta que a melhor estratégia que o CILSJ poderia adotar para manter uma trajetória ascendente seria incorporar o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico – FORLAGOS, à sua estrutura. O ponto principal defendido é que as secretarias envolvidas nesse fórum são, tradicionalmente, de setores ligados diretamente ao gabinete do prefeito, como a Secretaria de Governo, Ciência e Tecnologia, Fazenda, Obras, de Planejamento, entre outras, com maior disponibilidade de recursos econômicos, institucionais e políticos. Nessa mesma linha de raciocínio, o ex-secretário executivo Luiz Firmino afirmou que o CILSJ deveria investir na incorporação da agenda de políticas voltadas para o turismo como atividade econômica intrinsecamente relacionada ao meio ambiente para o desenvolvimento sustentável e a geração de empregos aproveitando o potencial e a vocação da região. Os trechos a seguir reproduzem a opinião dos entrevistados a esse respeito:

Eu acho que, hoje, tenho dito isso lá, o consórcio deveria começar a discutir as questões de turismo, porque o turismo lá tem uma ligação intrínseca com a questão ambiental. [...] Então, eu acho que a vocação turística da região precisa ser estimulada pelo consórcio. Então, aquilo que o consórcio já conseguiu fazer para a área ambiental, ele deveria começar a tentar aglutinar os secretários de turismo, discutir os grandes projetos de infraestrutura regional. Uma região que tem um aeroporto internacional com pouco uso, a região

²³⁶ SILVA, Leonildo Costa e. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 18 abril. 2011.

²³⁷ BARBOSA, Douglas. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Iguaba Grande, 14 abril, 2011.

tem Búzios e Cabo Frio com uma agenda mais pujante e os outros municípios mais esvaziados, embora cada um tenha a sua beleza, calendários regionais. Então, isso tudo, interfaceado a visita ao parque. [...] E nesse dia 15²³⁸, já vai haver uma aproximação, porque há um fórum de desenvolvimento econômico da região que convidou o próprio secretário de meio ambiente que vai lá, na parte da manhã e vai ter uma conversa com eles. [...] E eu acho que não seria criar outro consórcio para turismo não, acho que tem tudo a ver trabalhar as duas agendas juntas. Eu diria que esse seria o grande ponto, porque na hora em que você melhorar a economia da região, você consolida mais esses avanços ambientais e tem maior êxito juntando a política ambiental e a econômica, que, lá no caso, é turística não é?²³⁹

Todos eles têm esse discurso já que o turismo tem que ser integrado, o meio ambiente tem que ser integrado, entendeu? Eles já têm isso no dia a dia deles, essa visão de trabalhar a região de forma integrada. Tanto é que, no turismo, eles estão criando um fórum, tem um fórum de desenvolvimento regional, um fórum chamado FORLAGOS, teve uma reunião em Búzios, junto com a reunião do consórcio, nesse dia. O que eles falaram nesse dia? Eles falaram exatamente do viés de desenvolvimento da região, com a questão ambiental. [...] O secretário desse fórum é o Cacá, lá de Cabo Frio, que é o coordenador desse fórum. São secretários de ciência e tecnologia, de planejamento, enfim, tem diversos espaços dentro desse fórum, mas o fórum tem esse nome, Fórum de Desenvolvimento Regional. O que eles querem? Eles querem que esse fórum seja uma, tipo uma câmara técnica, um grupo de trabalho dentro do CILSJ, [...] Mas a essência desse fórum, eles discutem, eu já fui a várias reuniões com eles, eles rodam, são itinerantes as reuniões, esse fórum é muito interessante, eles são muito interessantes, eles são muito articulados, tanto é que o secretário do estado de desenvolvimento regional, o Felipe Peixoto, estava lá no fórum, [...] pelo visto, os caras são fortes, entendeu? Fortes no sentido de que as reuniões deles são sempre cheias, dá um público legal. Uma coisa interessante é que os secretários que representam lá os municípios são muito mais fortes do que os de meio ambiente [...] Normalmente, o secretário de meio ambiente tem até dificuldade de falar com o prefeito, o prefeito não atende o cara [...] esses caras do desenvolvimento sustentável, pelo que eu pude perceber com a meia-dúzia com que eu conversei, são caras diretamente, são pessoas fortes, secretário de governo, são caras ligados diretamente aos prefeitos, entendeu? Então, esse fórum pode ter um eco muito mais forte. Não sei como a gente vai trabalhar isso, mas eu vou, já conversei com o Firmino sobre isso e o Firmino falou “Mário, o caminho é esse, trabalhar nessa linha aí de colocar os caras de desenvolvimento regional e meio ambiente juntos, porque é uma linha só na verdade”, não tem como você fugir de falar da questão de do desenvolvimento sem falar do meio ambiente e o turismo idem, porque é esse tripé aí que a região vive disso. [...] a maneira de a gente estar agregando um novo mecanismo de fortalecimento do consórcio vai ser através desse fórum. Os caras estão muito inclinados a fazer

²³⁸ O entrevistado fazia referência à solenidade de assinatura do decreto de criação do Parque Estadual Costa do Sol, realizada no dia 15 de abril de 2011.

²³⁹ PEREIRA, Luiz Firmino. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Rio de Janeiro, 17 março. 2011.

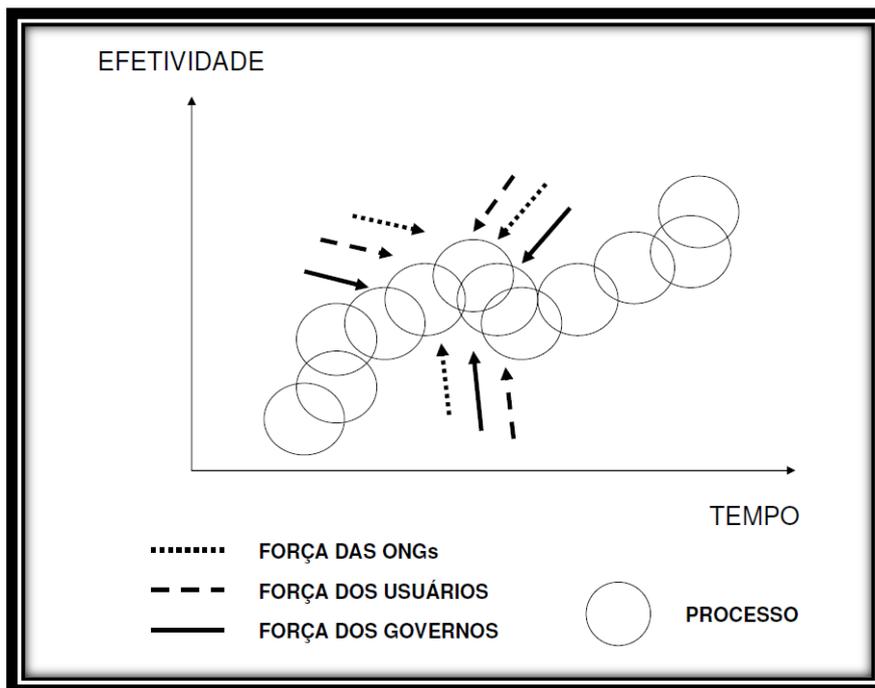
essa parceira e querem usar o CNPJ nosso, porque não adianta você ter dois CNPJs de consórcio, três, aí a prefeitura vai pagar um e não vai pagar o outro, não vai pagar os dois.²⁴⁰

A outra característica que torna o CILSJ mais frágil politicamente é a própria dinâmica interna de como são tomadas as decisões, na qual os projetos são definidos pela secretaria executiva e chancelados pelos municípios, que lhes emprestam a sua legitimidade política. Primeiro, a articulação, ou seja, a responsabilidade por produzir acordos, não apenas entre os municípios, mas entre todos os setores que participam das discussões, é realizada predominantemente pelo secretário-executivo esvaziando um pouco a função de intermediação que poderia ser exercida pelo seu presidente. Isto não significa, entretanto, que esta tarefa é realizada de forma exclusivamente técnica, até porque, nesse momento, a capacidade de convencimento é essencial.

O próprio ex-secretário executivo Luiz Firmino elaborou uma representação gráfica (Figura 18), sobre a necessidade de coordenação das diferentes forças que atuam nos processos de negociação ao longo do desenvolvimento de organismos de bacia, no caso, o CILSJ, para que se garanta a eficácia das suas decisões. No seu entendimento, a participação se tornará estimulada na medida em que os grupos envolvidos são permanentemente mobilizados por resultados alcançados. O Gerente de Conflitos, como ele mesmo denomina, para obter sucesso na sua atuação como empreendedor público, utilizando a expressão de Kingdon, deve direcionar as forças envolvidas a partir da visualização da melhor estratégia a ser traçada em cada ocasião. O objetivo, portanto, é viabilizar as ações desejadas tendo em vista as potencialidades e as fragilidades de cada setor, evitando que haja desconforto entre as partes e indisposição na relação com os atores externos que cada uma mantém em suas redes de ação, caso seja necessário enfrentá-los em algum momento para defender ou preservar os interesses da bacia.

²⁴⁰ MOREIRA, Mário Flávio. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 17 março 2011.

Figura 18: Modelo representativo de tensões no processo de gestão de bacia



Fonte: Pereira (2007: 64)

Em decorrência desse protagonismo, como o consórcio se mostrou eficiente e efetivo ao longo da sua trajetória, o CILSJ conquistou uma autonomia, uma “capacidade de andar pelas próprias pernas”, como destacou o seu presidente atual André Mônica, que tornou o envolvimento dos líderes municipais aquém do que se espera de uma instituição eminentemente política. O ex-presidente Paulo Lobo fez questão de enfatizar a diferença qualitativa existente entre a participação e o envolvimento por parte dos municípios, apontando que o CILSJ ainda não teria dado esse salto.

É através do consórcio [que se dá a articulação intermunicipal], a gente vê esse fórum. Como eu disse a você, o consórcio tem perna própria, ele anda sozinho, independente da minha atuação enquanto presidente. É lógico que a gente estar bem articulado é fundamental. A minha escolha vai muito em função desse histórico meu de estar muito ligado ao nascimento do consórcio, do seu acompanhamento, da minha ligação, até pessoal, com o próprio Firmino, que está aqui hoje, para conduzir uma reunião do comitê de bacia, ele veio aqui. Então, a articulação do presidente é importante? Sim, é lógico que é, mas ela não é fundamental e decisiva para o consórcio sobreviver ou não.²⁴¹

Existe uma participação, mas é preciso mais do que isso, o envolvimento. [...] tem município que tem um envolvimento menor, ele põe o ovo, ou seja, ele põe lá o representante, ele participa, mas é preciso envolvimento “não, eu participo, sou membro, de vez quando eu vou à reunião lá”, não é isso, tem que ter envolvimento, tem que estar no coração. [...] Eu tenho que me preocupar sim como é que está

²⁴¹ MÔNICA, André. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. Araruama, 05 maio. 2011.

Búzios. Será que se Cabo Frio construir prédios, prédios e prédios, será bom para a nossa região isso? Entendeu? Então, eu acho que precisa de uma palavra maior: envolvimento. Porque só participar, quer dizer, o município participa, dá lá um percentual do orçamento, dá para o consórcio, para as despesas mínimas! “Então, eu participo do consórcio”, espera aí, é isso? Por que não juntar todos os prefeitos, com garra, que era a luta lá atrás? Vamos com o governador “governador, está aqui”, mas aí trava, não vai, participa duas três, não chega. Alguns, às vezes, chegavam lá, união, um está o outro bate, aí daqui a pouco sabia, caramba, uma reunião marcada com trinta dias de antecedência para uma coisa de suma importância, no dia, ou a prefeitura representa mal ou chega lá antes do tempo, não é por aí. Vem cá, eu estou aqui para quê, para dizer que estou? Deu para entender? Então, eu acho que isso aí precisa.²⁴²

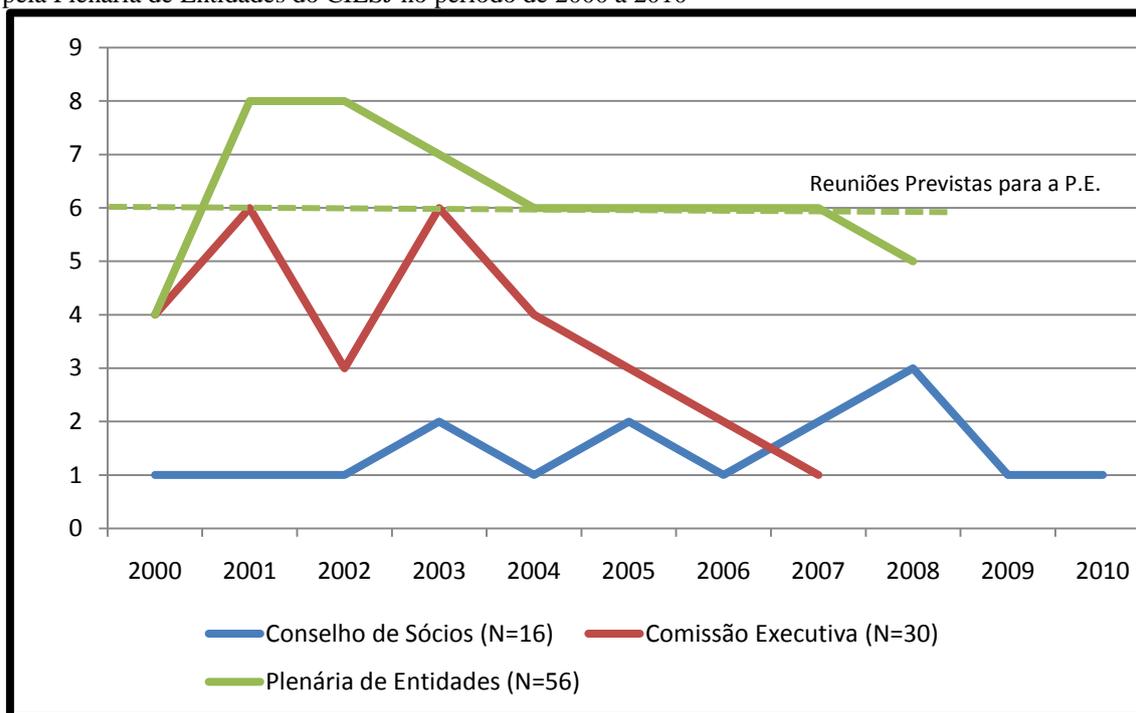
A análise da presença dos prefeitos e secretários municipais de ambiente no Conselho de Sócios e na Comissão Executiva revela que esse posicionamento do ex-presidente Paulo Lobo se confirma. Primeiro, em função de um aspecto regimental do seu estatuto, não há previsão sobre a periodicidade das reuniões do Conselho de Sócios, realizadas 16 vezes no período entre 1999 e 2010 com uma média próxima a 1 reunião apenas por ano, nem da Comissão Executiva, que aconteceram 30 vezes de junho de 2000 a julho de 2007, com uma média de algo entre 3 e 4 reuniões por ano.

No Gráfico 14, estão representadas as evoluções do número de reuniões em cada instância e, como comparação, foi inserido também o número de reuniões realizadas pela Plenária de Entidades, que, de acordo com seu regimento interno, a periodicidade de encontros deve ser bimestral, tendo ocorrido 56 reuniões entre 1999 e 2007, o que significa uma média de seis por ano, seguindo aquilo que foi determinado em seu regimento.²⁴³ É interessante notar que, a partir de 2004, quando foi criado o CBHLSJ, a frequência de reuniões da Comissão Executiva foi sendo cada vez mais reduzida, o que demonstra que o comitê passou a exercer a função de espaço de discussão entre os secretários antes ocupado pela Comissão Executiva.

²⁴² LOBO, Paulo. Entrevista concedida a Rodrigo Dieguez. São Pedro da Aldeia, 29 abril. 2011.

²⁴³ Esses dados possuem como referência as atas disponibilizadas no antigo domínio do site do consórcio. Com a recente migração e remodelação visual do site, algumas informações, como as reuniões da Plenária de Entidades, ainda não foram incluídas.

Gráfico 14: Número de Reuniões anuais realizadas pelo Conselho de Sócios, pela Comissão Executiva e pela Plenária de Entidades do CILSJ no período de 2000 a 2010

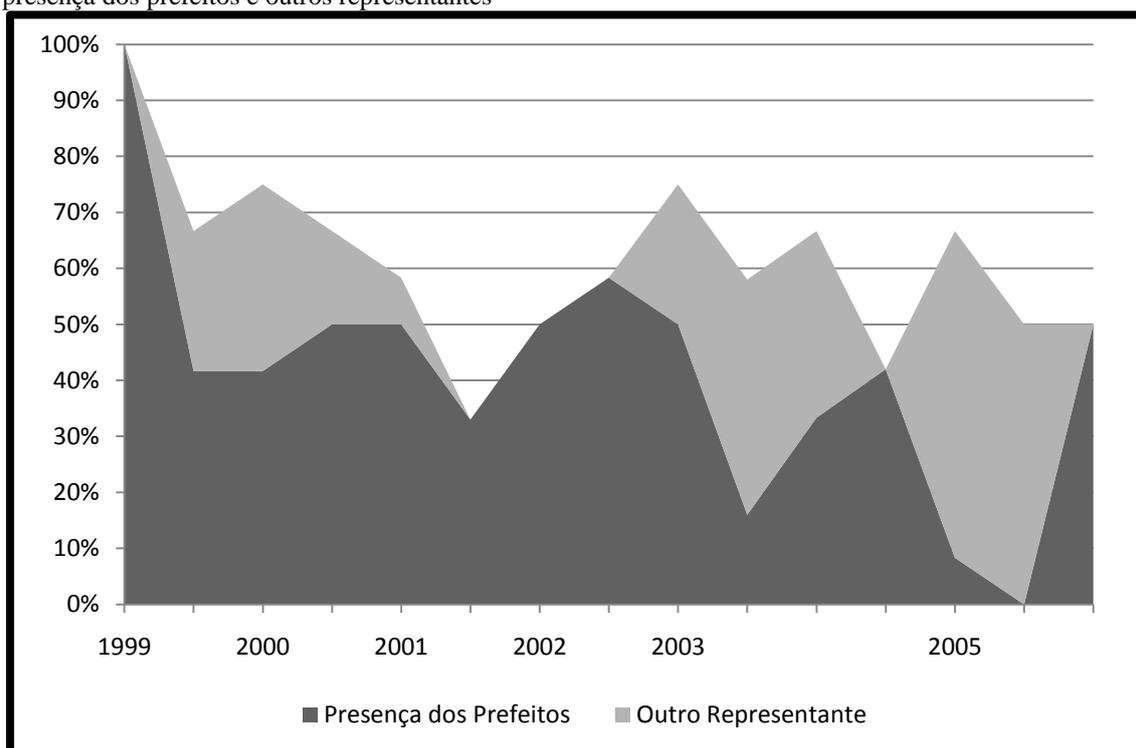


Fonte: Atas das reuniões do Conselho de Sócios, da Comissão Executiva e da Plenária de Entidades do CILSJ.

As reuniões do Conselho de Sócios tiveram um comparecimento médio dos representantes dos poderes públicos municipais de 61%, sendo 41% de prefeitos e 19% de outros representantes. O Gráfico 15 demonstra que, após a primeira reunião de formação do consórcio, os prefeitos passaram a frequentar cada vez menos as reuniões até 2006, mantendo-se um índice entre 40% e 50%. No período seguinte, a presença deles caiu bastante e se mostrou bastante instável até 2009, chegando a ter tido uma reunião em 2008 sem um prefeito sequer, tendo sido importante, nesse período, a presença dos outros representantes para, mesmo que não tenha sido tão expressiva, manter a legitimidade política das decisões tomadas, com índices próximos de 50% de comparecimento.

O que o gráfico demonstra, portanto, é que o Conselho de Municípios, projetado como principal arena de deliberação do CILSJ, não foi devidamente valorizado pelos prefeitos, apontando para um esvaziamento político dessa instância decisória. A comparação com a presença dos outros representantes mostra que essa foi igualmente oscilante e incapaz de manter um patamar de presença nas reuniões elevado, conforme ocorreu com o CISBAF.

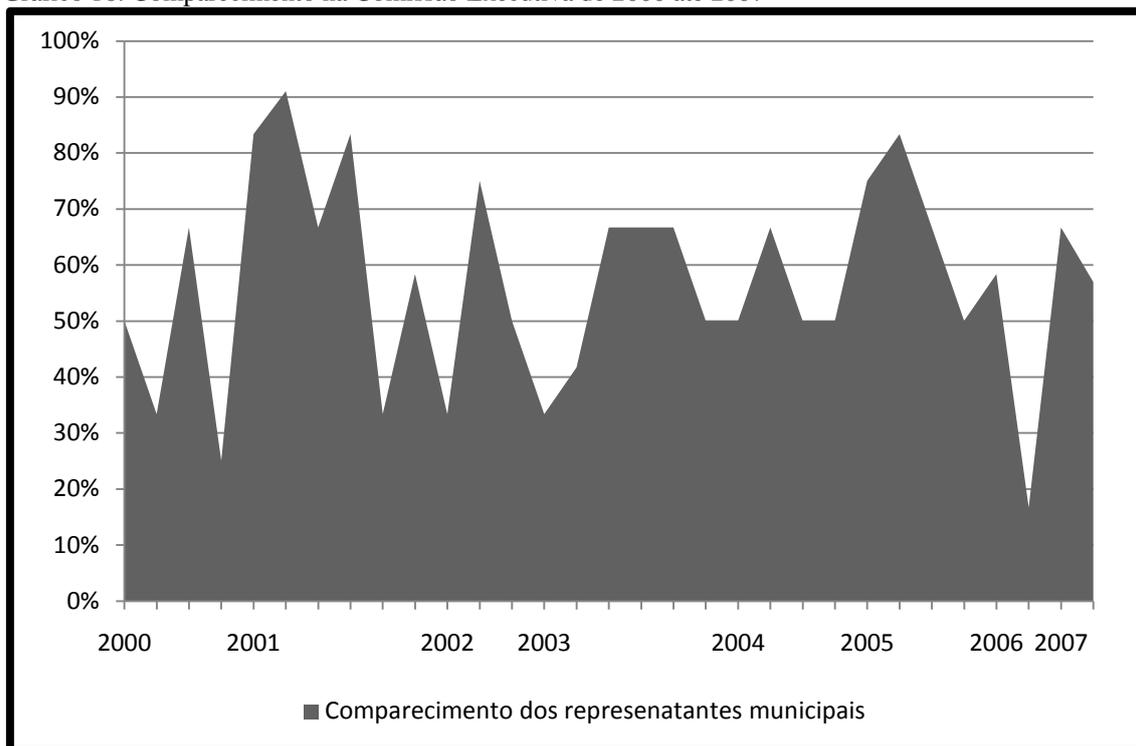
Gráfico 15: Comparecimento nas reuniões do Conselho de Sócios do CILSJ entre 1999 e 2009, segundo a presença dos prefeitos e outros representantes



Fonte: CILSJ. Atas das reuniões do Conselho de Sócios.

Nas reuniões da Comissão Executiva, a média do comparecimento foi de 62%, mas, em que pese o valor maior em relação a do Conselho de Municípios, o Gráfico 16 aponta o mesmo padrão de instabilidade por toda a sua trajetória visto no Conselho de Sócios a partir de 2003. Como a forma como os dados presentes nas atas não permitem a diferenciação entre os secretários de meio ambiente e outros membros que representavam os municípios, não foi possível analisar se os secretários valorizaram a sua presença na comissão.

Gráfico 16: Comparecimento na Comissão Executiva de 2000 até 2007



Fonte: CILSJ. Atas das reuniões da Comissão Executiva.

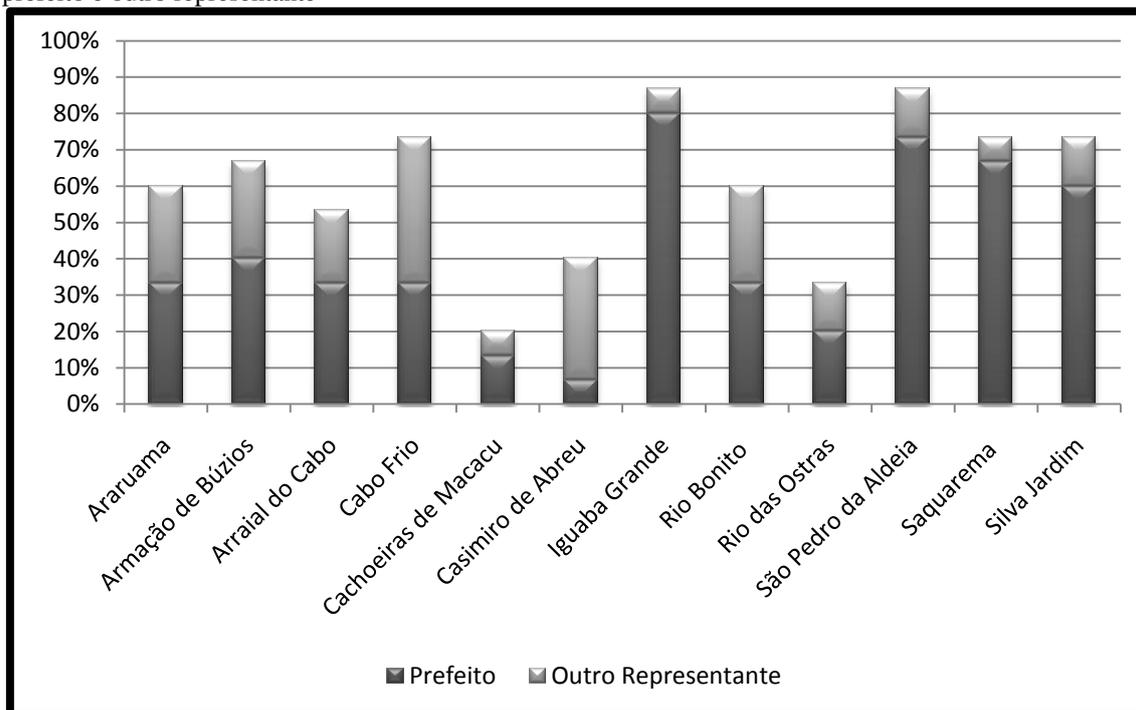
O Gráfico 17 apresenta a frequência dos representantes municipais nas reuniões do Conselho de Sócios, diferenciando-os pela presença dos prefeitos ou de outros membros da prefeitura. Ficou claro o destaque de Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia como municípios que mais demonstraram interesse em frequentar as reuniões do Conselho de Sócios, com médias superiores a 80%, sendo 70% das presenças marcadas pelos próprios prefeitos. A maioria dos outros municípios manteve sua assiduidade em pelo menos 50% das reuniões, sendo que a presença dos prefeitos só foi vista de forma não rara nos casos de Silva Jardim e Saquarema.

No caso desses dois últimos municípios citados, fundamentais para a dinâmica da gestão das bacias da região, já que no primeiro está localizado o reservatório que garante o abastecimento de água para todos os outros e no segundo está a maior parte do segundo maior corpo hídrico da região, a presença dos seus prefeitos no Conselho de Sócios mostra-se como um dado positivo. Em direção oposta, estão Araruama e Cabo Frio, os dois maiores municípios da região, cujas ações apresentam impacto proporcionalmente maior sobre a bacia hidrográfica mais importante da região, só foram representados por seus prefeitos em pouco mais de 30% das reuniões.

Além disso, os municípios que menos frequentaram as reuniões foram Casimiro de Abreu e Rio Bonito, o que pode ser explicado pela menor abrangência da bacia em

seus territórios. Ou seja, a importância atribuída à participação nas decisões tomadas através da presença nas reuniões pode estar relacionada com o significado que cada município emprega à bacia, sendo, nesses casos, menos uma questão de valorização política do espaço de deliberação do que de percepção sobre os problemas que os afetam localmente como consequência da gestão dos recursos hídricos.

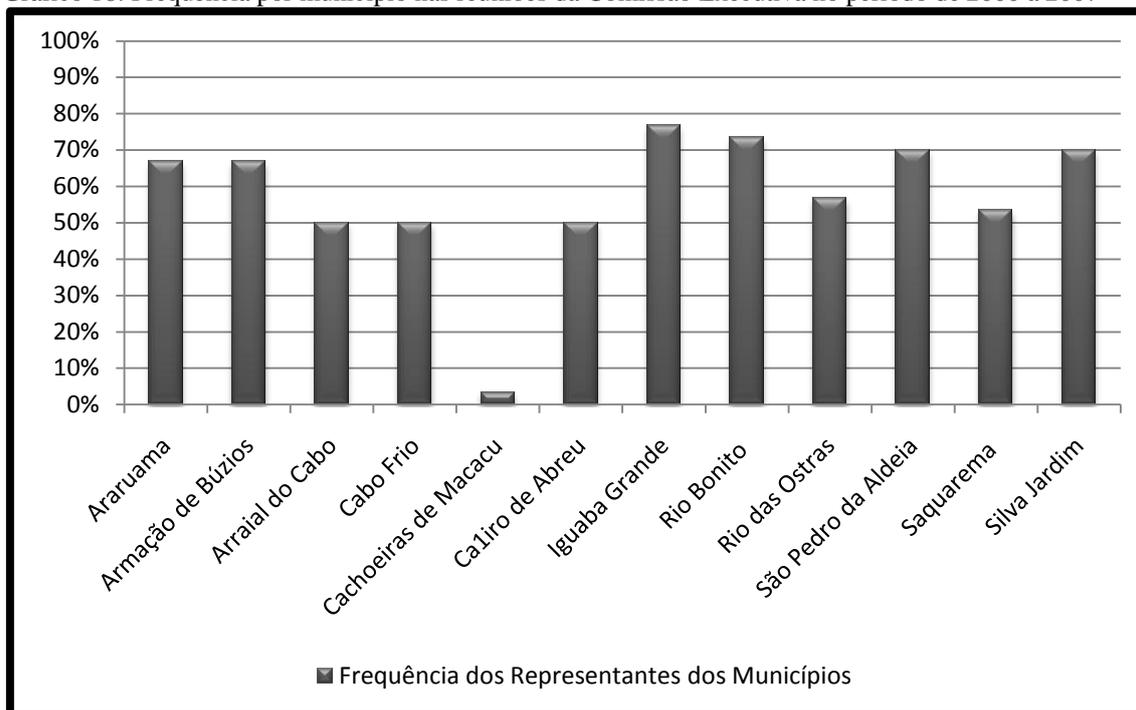
Gráfico 17: Frequência dos representantes nas reuniões do Conselho de Sócios de 1999 a 2009, por prefeito e outro representante



Fonte: CILSJ. Atas das reuniões do Conselho de Sócios.

Já o gráfico 18, que apresenta os dados sobre as frequências por município nas reuniões da Comissão Executiva apontam que, com exceção de Cachoeiras de Macacu, que esteve presente em menos de 50% dos encontros, os demais municípios tiveram participações não muito diferentes. De qualquer forma, novamente Iguaba Grande se destacou como município mais assíduo, e Rio Bonito, São Pedro da Aldeia e Silva Jardim mantiveram-se presentes em pelo menos 70% das reuniões, com Araruama e Armação de Búzios logo em seguida.

Gráfico 18: Frequência por município nas reuniões da Comissão Executiva no período de 2000 a 2007



Fonte: CILSJ. Ata das reuniões da Comissão Executiva.

Desta forma, verifica-se que, embora a secretaria executiva do consórcio seja uma referência para os municípios, a ausência de encontros mais frequentes torna mais difícil o estabelecimento de uma rede entre eles. O secretário executivo Mário Flávio afirmou que, para manter os prefeitos estimulados em participar do consórcio e, conseqüentemente, pagarem as suas cotas, são produzidos relatórios bimestrais expondo que a contribuição paga permite que o CILSJ alavanque um volume de recursos indispensável para a realização de projetos importantes para a região, conforme demonstrado na Tabela 22. Isto é, o envolvimento dos seus prefeitos, que não se demonstrou tão forte, necessita ser constantemente estimulado com resultados práticos, tendo uma coesão em grande parte pautada pela lógica do pragmatismo, muito mais do que pelo compromisso político pela cooperação e pela gestão associada.

O CILSJ, portanto, se consolidou como um instrumento de gestão regional pelo mérito de ter convergido a agenda de políticas ambientais dos municípios, das empresas privadas e das entidades da sociedade civil, mesmo sendo os seus interesses conflitantes, o que se deu pela atuação da sua equipe técnica, principalmente do seu secretário executivo Luiz Firmino como gerente de conflitos. Dessa forma, alcançou-se a cooperação em nível horizontal mesmo sem ter se fortalecido em sua perspectiva política de arena de articulação de interesses, conforme demonstraram os dados sobre o envolvimento dos prefeitos nas reuniões.

6.3

Comparação entre os dois casos

No Quadro 22, de natureza comparativa, estão relacionados os resultados da pesquisa com base na análise político-institucional aplicada sobre o CISBAF e o CILSJ. No capítulo seguinte, como conclusão do trabalho de pesquisa, ao invés de retomar os pontos discutidos em cada capítulo de forma segmentada, serão analisadas as diferenças e semelhanças entre os dois objetos tomados para estudo de caso como forma de relacionar o que foi produzido em toda a dissertação e tecer os devidos comentários sobre as hipóteses levantadas na introdução.

Quadro 22: Comparação de resultados entre o CISBAF e o CILSJ em relação ao autonomização do processo decisório, aos mecanismos democráticos de participação e controle e à vitalidade enquanto arena política de cooperação horizontal

VARIÁVEIS	CISBAF	CISLJ
Autonomização do Processo Decisório		
Autonomia Política	Processo decisório definido exclusivamente pelos prefeitos sem influência de interesses partidários ou de agentes externos, sendo sensível à volatilidade do compromisso e da disposição dos atores para colaborar com o consórcio;	Concentração de autoridade decisória nos municípios ao limitar o número de empresas privadas participantes e o número de assentos da Plenária de Entidades no Conselho de Sócios e garantir a exclusividade da elegibilidade ao cargo de presidência;
Autonomia Operacional	Equipe técnica da secretaria executiva estável, mas a agenda dependente dos incentivos dados pelos agentes externos, principalmente do Ministério da Saúde;	Conquistada ao longo da sua trajetória tornando-se referência em resolutividade, garantindo-lhe a legitimidade para atuar como Entidade Delegatária do CHBLSJ e representar os municípios nas negociações em outras instâncias decisórias;
Autonomia Financeira	Sistema de autoremuneração frágil devido à imprevisibilidade no recebimento das cotas municipais. Autonomia como independência aos repasses → Expectativa pela regulamentação da EC 29 para receber transferência “fundo a fundo”.	Sustentabilidade garantida pela diversificação das fontes dos seus recursos em projetos executados com parceiros e associados. Independência conquistada em contrato com o INEA para recebimento dos recursos pela cobrança do uso da água e estruturação institucional;
Mecanismos Democráticos de Participação e Controle		
<i>Accountability</i>	Conselho Fiscal formado exclusivamente por prefeitos, comprometendo a confiabilidade do controle. Prestação de Contas ao TCE, pela Lei 11.107, e ao TCU, pelos recursos recebidos do Ministério da Saúde;	Contabilidade Interna submetida ao Conselho Fiscal tripartite (Município, Empresas e Sociedade Civil). Controle mútuo entre os municípios. Auditorias dos parceiros nos projetos.. Contratualização por Resultados para verificar o desempenho de gestão.
Controle Social	Relação estabelecida com os Conselhos Municipais de Saúde apenas para prestação de contas semestrais. Não participa das discussões, devendo comunicar suas demandas para o secretário municipal, que solicitará ao consórcio a execução das políticas;	Incorporação das entidades da sociedade civil na sua institucionalidade decisória. Criação de Câmaras Técnicas para manter a mobilização dos setores sociais mais vulneráveis. Empoderamento da comunidade local na influência sobre o resultado das decisões de políticas públicas.
Vitalidade como Arena Política de Cooperação Horizontal		
Convergência de Agenda	Elaboração do Plano Diretor Regional de forma coletiva e negociada no momento de criação do consórcio para, identificando as prioridades e as demandas mais latentes dos municípios, mantendo a unidade das políticas de saúde ao longo do seu desenvolvimento;	Estratégia de atuação para identificar os interesses comuns entre os três setores. Identificação de uma janela de oportunidades a partir de um cenário típico da situação “tragédia dos comuns”. Incorporação do turismo e do desenvolvimento sustentável na sua agenda;
Coesão Interna	Articulação conduzida pelo seu presidente, valorizando a dimensão política do consórcio. Esforço de coordenação e fortalecimento das secretarias municipais com realização de treinamentos para convergir as estratégias dos gestores.	Secretário executivo como principal agente regional na gestão de conflitos, esvaziando a dimensão política do consórcio e o envolvimento dos prefeitos. Contratos únicos com as concessionárias de água e esgoto mantendo a interdependência dos interesses dos municípios. Fragilidade institucional das secretarias municipais de meio ambiente.

6.4

Considerações Finais

Diante do quadro construído e dos resultados analisados ao longo do capítulo, pode-se apontar que o CISBAF ainda encontra dificuldades para estabelecer sua autonomia, em função do próprio modelo institucional de distribuição de autoridade na área da saúde, tendo sua agenda formada em função das políticas do Ministério da Saúde e dos recursos disponibilizados a partir dessas ações. Por outro lado, o CISBAF se consolidou diante dos seus municípios como instrumento de gestão com velocidade de resposta para captar esses recursos, em razão da capacidade da sua secretaria executiva de identificar as oportunidades viabilizadas pelo Ministério da Saúde e formular os projetos para a região. A vitalidade política do CISBAF foi o ponto mais forte identificado na análise, em função da assiduidade nas reuniões, embora o espaço político tenha sido ocupado mais pelos secretários de saúde do que pelos prefeitos, e da estabilidade das relações formais de cooperação, desde que se tornou um consórcio público.

Outro ponto frágil identificado foi a ausência de mecanismos democráticos de participação controle, em função da composição do seu Conselho Fiscal, da não regulamentação do seu sistema de controle interno sobre as políticas públicas implementadas, e da forma de relacionamento com os conselhos de saúde adotada. Isso não quer dizer que não existam formas de prestação de contas dentro do consórcio, elas estão presentes nas reuniões bianuais com os conselhos e no relacionamento com o Tribunal de Contas da União. O que ainda pode avançar são as formas de empoderamento da sociedade, para além do investimento na formação dos profissionais de gestão locais, criando mais canais que ampliem a base de comunicação entre as esferas social e política nas decisões tomadas.

O CILSJ, por sua vez, avançou na conquista da sua autonomia institucional encontrando, neste momento, a estrutura mais favorável ao longo de toda a sua trajetória, no estabelecimento de múltiplos mecanismos democráticos de controle e no estabelecimento de uma relação sinérgica com a sociedade tornando-a mais ativa no processo decisório de gestão ambiental da bacia hidrográfica. Os pontos em que ainda deve investir estão concentrados na busca por maior envolvimento político dos municípios associados, apesar de garantir a coesão interna das estratégias governamentais em torno de uma agenda comum.

Uma forma seria dotando as secretarias municipais de meio ambiente de melhor infraestrutura e capacidade institucional, além de tornar mais frequentes as suas reuniões. A outra seria estabelecendo diálogo com as secretarias mais fortes dentro das prefeituras e tornando mais pujante a sua agenda de atuação unificando os setores de meio ambiente, turismo e desenvolvimento em um só espaço decisório dentro da sua institucionalidade, o que significaria uma reestruturação interna. Recursos para isso o CILSJ terá nos próximos cinco anos em função do contrato de gestão como Entidade Delegatária do CBHLSJ firmado com o INEA, e autorizado pelo próprio comitê e pelo CERHI, basta acompanhar se os constrangimentos externos, a vontade política e a articulação interssetorial possibilitarão a sua operacionalidade.