

## 7.

### Conclusão

Os consórcios intermunicipais são redes em que houve a formação de uma arena política de cooperação horizontal entre pelo menos dois ou mais entes federativos do poder público municipal, voltadas para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas intergovernamentais. O seu surgimento se enquadra no fortalecimento de associações territoriais de governança regional para superar a contradição vivenciada nas duas últimas décadas do desenvolvimento histórico do federalismo brasileiro. Isto é, avança sobre o dilema entre as tendências de compartimentalização das competências decisórias sobre a formulação, implementação e execução de políticas públicas descentralizadas, e dos incentivos normativos presentes no sistema institucional e legal para a cooperação, a partir de estratégias de coordenação entre atores que compartilham situações de interdependência.

O pressuposto teórico adotado foi baseado nas discussões sobre as relações intergovernamentais em sistemas federativos, em que as negociações e barganhas são influenciadas de forma decisiva pelos princípios da autonomia e da interdependência. Além disso, foram tomados como variáveis importantes na compreensão de um processo político decisório o sequenciamento em que ocorrem os eventos, influenciando a forma como são conduzidos e os seus resultados; o legado das práticas prévias, os mecanismos de autorreforço e as conjunturas que desestabilizam o equilíbrio em torno do *status quo* de uma política.

A revisão da literatura produzida sobre as condições de formação e desempenho dos consórcios criados no Brasil identificou os fatores relacionados à criação, assim como os seus desafios, à sustentabilidade e desenvolvimento institucional dos arranjos criados e à relação entre o poder público e a sociedade nas tomadas de decisão. Foram selecionados três eixos que orientam o quadro analítico. A autonomização do processo decisório através da sua capacidade de implementar as ações desejadas e atingir os objetivos atribuídos pelos seus associados. A presença de mecanismos democráticos de participação e controle. A vitalidade política sobre a qual está assentado o seu princípio de cooperação horizontal em torno de uma coesão interna.

A análise dos consórcios intermunicipais selecionados combinou três perspectivas metodológicas. A primeira delas privilegiou uma análise dos dados disponíveis sobre a

situação dos consórcios no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro para elaborar o seu cenário atual, a segunda foi feita a partir da análise documental dos estatutos, atas e demais fontes de informação oficiais e a última utilizou a interpretação das entrevistas concedidas pelos dirigentes que participaram do desenvolvimento dos casos selecionados.

A elaboração do cenário atual das tendências de formação dos consórcios intermunicipais no Brasil utilizou como elemento de análise, diante das dificuldades de disponibilização de informações, o Índice de Consorciamento. A exploração dos dados presentes nas Pesquisas Básicas Municipais do IBGE evidenciou que os setores que mais têm mobilizado a formação de consórcios são saúde e meio ambiente, com recente crescimento em desenvolvimento urbano, o que sustenta a opção adotada para seleção dos consórcios estudados. Em outras palavras, o CISBAF e o CILSJ são exemplos que representam os setores de políticas públicas que mais se destacaram na formação de consórcios, sendo que os dados mostraram também que o desempenho do Estado do Rio de Janeiro nessas duas áreas esteve acima da média nacional, justificando o interesse em analisar de forma mais apurada quais os fatores envolvidos ao longo das suas trajetórias institucionais.

A avaliação institucional realizada aponta algumas evidências de consolidação dos dois consórcios selecionados. O CISBAF, que foi criado em 2000, já atravessou quatro ciclos eleitorais municipais, passou por cinco trocas de presidente, realizou quatorze projetos, possui sete câmaras técnicas em funcionamento, se credenciou como operador da Central de Regulação de Leitos para toda a região, é mobilizado como canal de interlocução pelos demais entes federativos e aumentou o poder de barganha dos seus municípios nas negociações com agentes externos. O seu reconhecimento também se deve, a despeito das inúmeras dificuldades encontradas na realidade dos seus municípios associados, à capacidade de articulação em torno de uma agenda comum para as políticas de saúde. A sua autonomia, embora limitada pela forte influência da agenda do governo federal em suas ações, é garantida através de mecanismos institucionais, que restringem aos municípios associados o controle sobre as decisões relativas ao seu funcionamento interno e às suas linhas de atuação, e da sua segurança jurídica fruto do pioneirismo em adotar personalidade jurídica pública de direito público. O CISBAF também amadureceu a sua relação com a sociedade ao estabelecer de forma clara como deve ser feita a comunicação entre as partes, evitando conflitos em sua operacionalidade, apesar de não contar com mecanismos de controle externos e

internos avançados, o que ainda pode e deve avançar nos próximos anos se forem aprofundados alguns dos princípios constantes em seu estatuto e regimento interno.

O CILSJ, formado no final de 1999, também se mantém ativo após quatro ciclos eleitorais e cinco trocas de diretoria, devendo-se enfatizar a maior diversidade dos seus associados, tendo encontrado no governo do estado o seu principal apoio. Ao longo desses doze anos, com a colaboração de inúmeros parceiros, o consórcio acumula hoje 11 projetos em execução tocados pela sua secretaria executiva e pelas suas onze câmaras técnicas. A participação da sociedade civil em sua estrutura organizacional e como voz ativa nas decisões tomadas, além de formas de controle exercida pelos mais diferentes atores com que se relaciona, atribui à sua gestão um caráter democrático que se sobressai. A sua autonomia está relacionada com a condução e consolidação da política de recursos hídricos estadual na região, cujo principal produto foi a criação do comitê de bacia, o que significou um novo desenho de complementaridade institucional com um órgão de bacia que segue os seus princípios de gestão integrada, descentralizada e participativa.

Foi possível verificar também algumas semelhanças e diferenças entre os resultados encontrados nas análises sobre o CISBAF e sobre o CILSJ. O primeiro é um consórcio de saúde em uma região de histórica carência de serviços sociais e dificuldade na consolidação da cidadania de sua população, que surgiu para encontrar uma solução de gestão sustentável do hospital mais tradicional da região. Ao longo do seu desenvolvimento, o consórcio se propôs a exercer a função de instrumento de gestão para captação de recursos externos, principalmente no alinhamento com as políticas do Ministério da Saúde, através de uma estratégia que vem mostrando resultados desde o início, ao identificar as oportunidades de captação de recursos e execução de políticas públicas de saúde. Atualmente, enfrenta o desafio de manter a sua agilidade e flexibilidade tendo como parâmetro das normas do direito público que, por vezes, tornam os processos de negociação mais dispendiosos. O segundo se caracterizou por um modelo de gestão ambiental integrada, participativa e descentralizada, cuja constituição foi resultado da combinação entre a abertura da possibilidade de renegociar os contratos de concessão de água e esgoto no momento em que a qualidade dos corpos hídricos da bacia tornaram-se insustentáveis, o que mobilizou os seus prefeitos, as associações da sociedade civil e as empresas privadas com investimentos na região. Desde então, o CILSJ passou por um processo de desenvolvimento institucional que viabilizou a produção de decisões de forma mais compartilhada e com apoio político e

social que o tornaram capaz de alavancar investimentos importantes para a melhora e controle sobre a qualidade das lagoas. Como parte do objetivo de consolidar a política estadual de recursos hídricos, o CILSJ propôs a criação do CBHLSJ, possibilitando que mais atores fossem integrados ao processo deliberativo tornando-se o agente executivo do comitê, o que fora consolidado desde 2010 através de um contrato de gestão para atuar como a sua Entidade Delegatária.

A principal semelhança entre os dois casos é a função que exercem na contribuição como instrumento de captação de recursos para implementação e execução de políticas públicas regionais. Isto é, em função da capacidade de mobilização de diversos atores locais, os dois consórcios conquistam um suporte político e potencializam o poder de barganha diante dos agentes externos, ao mesmo tempo em que se tornam mais atrativos na eficiência das estratégias de gestão de políticas descentralizadas, contribuindo com a dinâmica da cooperação e coordenação de relações intergovernamentais. No caso do CISBAF, sua aproximação mais evidente se deu com o governo federal, através do Ministério da Saúde, e no caso do CILSJ, com o governo estadual, as agências públicas não-governamentais ou empresas interessadas em investir na agenda da sustentabilidade através de um *marketing* de responsabilidade social e ambiental. O ponto de sustentação de ambos é uma equipe de trabalho que garantiu confiabilidade técnica nas negociações externas e se apresentou como referência em produção de decisões e resultados coletivos, que cada município deverá ter a habilidade de aproveitar o retorno individual da forma como considera mais vantajoso, sem subsumir aos seus interesses locais a lógica de funcionamento dos consórcios, que é a gestão compartilhada.

Deste ponto, surge a primeira diferença entre os dois consórcios que é a forma como ocorre essa aglutinação dos atores e a liderança exercida. No caso da Baixada Fluminense, há maior envolvimento político na intermediação dos interesses locais para construção e manutenção de uma agenda comum, enquanto na Região dos Lagos e do Rio São João esse protagonismo foi exercido pela secretaria executiva do consórcio, o que acabou arrefecendo o envolvimento dos prefeitos, e a sua continuidade assentada na participação da sociedade civil, que não está submetida ao ciclo de disputa pela conquista e manutenção do poder político.

Outra diferença entre os dois que influenciou nos diferentes resultados obtidos foi a estrutura institucional de distribuição de autoridade da política pública pela qual eles atuam. O elemento chave que permite hoje o CILSJ gozar de autonomia institucional e

financeira nos próximos anos é a legislação estadual de recursos hídricos, que procura consolidar o sistema nacional de promoção da utilização mais eficiente da água através da governança participativa, da territorialização por bacias hidrográficas e da cobrança pelo uso da água como um recurso público. Ao viabilizar a sustentação jurídica dos instrumentos necessários para que o CILSJ se legitime como Entidade Delegatária do CBHLSJ, a Secretaria de Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro, através do INEA, possibilitou que o consórcio exerça sua função de execução de políticas regionais com garantia de estabilidade institucional sem que precisasse recorrer aos instrumentos jurídicos da Lei dos Consórcios Públicos. O CISBAF, ao contrário, mesmo tendo sido pioneiro em realizar a transição de um regime jurídico para o outro, passando a ser regido pelo Direito Público, não encontrou os mecanismos institucionais necessários para garantir a sua autonomia. Ao contrário do que ocorre com os recursos hídricos, no caso da saúde, a manutenção do governo federal como principal agente indutor das políticas públicas, tendo transferido autoridade de execução, porém mantendo o controle da autoridade sobre a formulação, diante da incerteza dos resultados da municipalização autônoma dos serviços de saúde, não viabilizou as condições para que o CISBAF conquistasse maior autonomia operacional. A opção de indução adotada pelo modelo institucional da política de recursos hídricos é a gestão por resultados, em que se transfere autonomia tendo como contrapartida o controle sobre o desempenho de um organismo de bacia. A diferença de estratégia de coordenação intergovernamental em cada política pública envolvida, portanto, produziu resultados distintos entre um caso e outro.

O sistema que mantém a coesão e a manutenção da cooperação encontrado em um caso e no outro surgem de uma mesma lógica, mas atualmente assumem formas diferenciadas. A atratividade dos dois consórcios foi construída pela sua capacidade de demonstrar resultados de efetividade nas responsabilidades assumidas. Ou seja, ao apresentar competência nas ações realizadas, os custos de saída estariam justamente em estar deslocado dos ganhos que os consórcios têm trazido para a região. A diferença é que, com o estabelecimento de uma relação contratual entre os municípios e a personalidade jurídica criada, surgindo direitos e deveres de ambas as partes, o CISBAF possui maior estabilidade no que se refere à manutenção do modelo de cooperação. Pensando em longo prazo, se o CILSJ deixar de trazer resultados, o seu esvaziamento será latente, mas, como no cenário atual, nenhum dos representantes enxerga essa possibilidade e, além disso, o consórcio se caracteriza por ter participação efetiva da

sociedade civil, os interesses individuais dos atores, por enquanto, estão vinculados aos interesses coletivos. A grande diferença entre os dois é que, como em um, O CISBAF, o processo está mais institucionalizado que no outro, o CILSJ, o espaço para prevalecerem interesses individuais é maior no último, tornando-se mais instável, caso não disponha das condições já explicitadas que o mantém.

Por fim, em relação à presença dos mecanismos democráticos, na dimensão política de *accountability* sobre a qualidade das políticas públicas e no desempenho obtido, baseado no controle *ex post* em virtude da estratégia de coordenação escolhida, o sequenciamento dos eventos tornaram o CILSJ o agente com maior legitimidade para assumir a condição de braço executivo do comitê, como destacado no capítulo cinco.

A outra dimensão democrática mobilizada aqui, o controle social, também apresentou-se mais forte no caso do CILSJ podendo ter um componente importante no capital social de práticas associativas acumulado na região, como demonstrado sobre a pré-existência de organizações sociais em torno da questão ambiental e da proteção do ecossistema hídrico, como um caminho de explicação. O controle sobre os recursos hídricos, bem público por definição, conta com a adesão de ampla camada da sociedade, principalmente dos setores com maior acesso à informação, ao passo que o acesso aos serviços de saúde podem ser encontrados também pelo mercado, desmobilizando uma parcela importante da sociedade do controle social sobre as condições de atendimento nas unidades públicas, já que optaram por uma solução individual. O que se quer dizer é que no caso do CILSJ existe mais mecanismos de controle do que no CISBAF em virtude das diferentes estratégias para consumir e ter acesso serviços de saúde, retirando o tema do debate público, pois são objeto de negociação em ambientes de decisão privados. A falta de embasamento empírico, entretanto, permite apenas que essa hipótese seja incluída em uma agenda de pesquisa a ser seguida futuramente.

Outro possível desdobramento da dissertação é a verificação da significância da relação entre o modelo institucional criado pelos consórcios e a eficiência e a efetividade empregada às políticas públicas por eles conduzidas, através de uma avaliação de impacto, o que implicaria desenvolver nova metodologia de análise com foco desta vez no seu público alvo. Outra forma de dar seguimento à linha de pesquisa explorada, não necessariamente de forma paralela a essa, é a reaplicação da metodologia elaborada em casos de outros estados da federação e outras áreas de atuação, como desenvolvimento urbano, que se mostrou ser um setor em que há uma tendência de formação de consórcios no país.

Enfim, espera-se ter contribuído para mostrar a relevância do debate envolvendo os consórcios intermunicipais com o próprio levantamento bibliográfico feito e o mapeamento dos estudos realizados e com a proposição da metodologia de análise político-institucional, composta pelos resultados obtidos a partir dos dados levantados sobre o cenário nacional e estadual, da reconstituição das trajetórias e da elaboração do quadro comparativo com base nos eixos analíticos construídos. Acredita-se que o tema continuará estimulando novas pesquisas por representar uma forma de gestão que busca preencher lacunas existentes diante dos dilemas da configuração do sistema federativo brasileiro, que necessita apresentar soluções inovadoras para garantir eficiência, efetividade e eficácia das políticas públicas nas próximas décadas diante de questões como a pobreza e a desigualdade, que ainda permanecem na sociedade, e o paradigma do desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões, como a política, a econômica, a social e a ambiental, já presente na agenda mundial desde o final do século XX.