

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO
MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

FORMAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM
SANEAMENTO: UM ESTUDO DE TRÊS
EXPERIÊNCIAS NO BRASIL

Ana Piterman
Belo Horizonte
2014

**FORMAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM
SANEAMENTO: UM ESTUDO DE TRÊS
EXPERIÊNCIAS NO BRASIL**

Ana Piterman

Ana Piterman

**FORMAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM
SANEAMENTO: UM ESTUDO DE TRÊS
EXPERIÊNCIAS NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima

Coorientador: Prof. Dr. Léo Heller

Belo Horizonte
Escola de Engenharia da UFMG
Julho – 2014

Página de assinatura dos membros da banca examinadora

Prof.^a Dra. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
Orientadora
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (UFMG)

Prof. Dr. Léo Heller
Coorientador
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (UFMG)

Prof. Dr. Nilo de Oliveira Nascimento
Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (UFMG)

Prof. Dra. Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto
Programa de Pós Graduação Em Urbanismo - UFRJ

Prof. Dra. Vera Alice Cardoso Silva
Departamento de Ciência Política - FAFICH

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais - PUC Minas

Piterman, Ana.

P682f Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento [manuscrito]:
um estudo de três experiências no Brasil / Ana Piterman. - 2014.
274 f., enc.: il.

Orientadora: Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima.
Coorientador: Léo Heller.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Engenharia.

Anexos: f. 241-258.

Inclui bibliografia.

1. Engenharia sanitária - Teses. 2. Saneamento - Teses. 3. Meio ambiente - Teses. 4. Consórcios -
Legislação - Brasil - Teses. 5. Federalismo - Teses. I. Rezende, Sonaly Cristina, 1972-
II. Heller, Léo, 1955-. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Engenharia. IV. Título.
CDU: 628(043)

“Engraçado, mas o consorciamento trás uma coisa fundamental para o ser humano, que é direito de expressar o seu pensamento e de se reunir com outros seres humanos. Muita coisa no nosso consórcio foi resolvida no café, no intervalo do café, nos nossos treinamentos. Um comenta com outro, outro comenta com um o problema, falando, olha por que você não faz assim lá?” (Cismae – Paraná).

Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto, não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se te ajudar esperando alguma retribuição, me decepcionarei, pois não poderei contar com a tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua. (HUME, 1740 apud PUTNAM, 2006: 173).

Aos meus amados pais I. Jankier Piterman (in memoriam) e Lhuba Piterman.

AGRADECIMENTOS

Agradeço àquele que me permitiu tudo isso, ao longo de toda a minha vida, sonhei, busquei e conquistei...

Aos meus familiares pelo incentivo, pelo amor, compreensão, cumplicidade, partilhamento de angústias e regozijos da vida...

À Professora Sonaly Cristina Rezende, uma imensa gratidão não só pela orientação, desvelo, incentivo, compartilhamento de seus valiosos conhecimentos, e principalmente paciência, muita paciência, para com os meus limites e percalços, que me foram concedidos durante todo o processo de construção do trabalho...

Ao Prof. Léo Heller pelos relevantes ensinamentos e apontamentos enriquecedores e, que, além do mais, a alegria maior de poder contar com a amizade de uma pessoa que se destaca pelo seu brilhantismo acadêmico e a admiração de seu lado humanista que tenta fazer deste mundo um lugar melhor para se viver...

Às professoras Ana Lucia Britto e Vera Alice Cardoso que muito me auxiliaram com seus valiosos apontamentos na qualificação e que nos brindaram com seu saber e experiências...

A todos os participantes da pesquisa, especialmente aos representantes do CISMAE Paraná, CISAB ZM, CORESA Sul do Piauí e FUNASA pelas suas inestimáveis contribuições, pelo empenho e dedicação de seu tempo, pela colaboração espontânea e acolhida para que a pesquisa fosse bem sucedida, a vocês o meu muito obrigado!...

Aos funcionários do DESA pela dedicação e delicadeza, especialmente à Iara, para que em todos os momentos que tudo saísse bem...

À FAPEMIG, pelo auxílio à orientadora da pesquisa, por meio do Edital Pesquisador Mineiro, que possibilitou a aquisição de equipamentos de apoio à realização da mesma.

Por fim, consagro este estudo a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram a concluir esse percurso. Para vocês, toda a minha amizade.

RESUMO

Este estudo tem como propósito realizar uma investigação sobre a formação e implantação de três consórcios de saneamento do Brasil face ao novo cenário estabelecido tanto pela Lei 11.107/05 - Lei dos Consórcios Públicos, quanto pela Lei 11.445/07 - Lei Nacional de Saneamento Básico. Para que os municípios possam cumprir as diretrizes da referida Lei e alcançar a universalização na prestação de serviços, vislumbra-se uma oportunidade na utilização do instrumento do pacto Consorcial. Neste âmbito pretende-se instigar uma questão: o consórcio público pode ser um recurso factível para os municípios de menor porte, no sentido de agregar recursos às capacidades técnicas, administrativas e operacionais na prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário? O marco conceitual é esboçado nas contribuições de autores situados no campo reconhecido como o capital social. Para este fim, foram escolhidos três consórcios de saneamento: o CISMAE Paraná, o CISAB MG e o CORESA Sul do Piauí. A metodologia selecionada foi de natureza qualitativa. Foi utilizado como instrumento de pesquisa de campo, entrevistas semiestruturadas para obtenção de informações dos membros pertencentes ao consórcio previamente escolhidos sobre sua atuação e importância dada ao tema consórcio. Os dados coletados a partir dos discursos dos entrevistados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo temático. Os resultados demonstraram que a criação do consórcio público intermunicipais é um importante instrumento para estimular a implantação e gestão das políticas públicas de saneamento em seu território adstrito. Os benefícios apresentados em razão da existência do consórcio para os municípios são múltiplos: potencialização de recursos socioeconômicos, tecnológicos e humanos e, portanto, racionalização de aplicação de recursos, maior transparência na aplicação dos mesmos, maior segurança jurídica ao acordo de cooperação Consorcial, empoderamento político dentre outros.

Palavras-chave: consórcios públicos, federalismo, regionalização, saneamento

ABSTRACT

This study aims to investigate the formation and implementation of three sanitation consortia in Brazil in light of the new scenario established both by the Public Consortia Act n. 11.107/05 and the National Sanitation Act n. 11.445/07. The consortium agreement is seen as an opportunity for the municipalities to fulfill their obligations under the National Sanitation Act and to achieve universal sanitation coverage. In this context, this work explores the following question: Can the public consortium be profitably employed by small municipalities in order to enhance their technical, administrative and operational capacities in supplying clean water and providing sanitation services? The conceptual framework is based on theoretical works of the social capital field. Three consortia were selected for analysis, namely *CISMAE Paraná*, *CISAB MG e CORESA Sul do Piauí*. The research applied qualitative methods. Semi-structured interviews were conducted, as fieldwork, with professionals and public employees selected for their importance in the formation and operation of the consortia. The collected data were analyzed using thematic content analysis. The results showed that public inter-municipal consortia are important tools to stimulate the deployment and management of sanitation public policies. The benefits brought by consortia to the municipalities are manifold: rationalization of the socio economic, technological and human resources, greater transparency in resources management, legal certainty, financial sustainability, and political empowerment, among others.

Keywords: public consortia, federalism, regionalization, sanitation.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABM - Associação Brasileira dos Municípios

AFM - Apoio Financeiro aos Municípios

AGESPISA - Agência Estadual de Águas e Esgotos do Piauí

ALEPI - Assembleia Legislativa do Piauí

ANA - Agência Nacional das Águas

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAF - Comitê de Articulação Federativa

CESB - Companhia Estadual Saneamento Básico

CGLU - Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CNSP - Conferências Nacionais de Segurança Pública

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CRSA - Centro de Referência de Saneamento Ambiental

CISAB MG – Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG

CISAN NORTE - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Norte de Santa Catarina

CISAN SUL - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do *Sul* de Santa Catarina

CISMAE PR – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná

CISMASA - Consórcio Intermunicipal dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental do Norte do Paraná

CISAM SUL - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Sul

CISAM Meio Oeste de Santa Catarina – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste de Santa Catarina

CISPAR - Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná

COEP – Conselho de Ética e Pesquisa

CORESIA PI – Consórcio Regional do Sul do Piauí

DEMSUR – Departamento Municipal de Saneamento Urbano

EMATER – Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural

FAE - Fundo de Água e Esgoto

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FLACMA - Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales

FNP - Frente Nacional dos Prefeitos

FNS - Fundação Nacional de Saúde

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FSESP - Fundação Serviço Especial de Saúde Pública

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Impostos sobre produtos industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS - Imposto Sobre Serviço

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITR - Imposto Territorial Rural

MINTER – Ministério do Interior

PAC - Plano de Aceleração ao Crescimento

PCJ – Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMSB - Política Municipal de Saneamento Básico

PMSS - Programa de Modernização do Setor Saneamento

PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

PRÓ-SINOS – Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos

RPS - Rede de Proteção Social

S.A. - Sociedades Anônimas

SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SANEPAR – Companhia de Água e Esgoto do Estado do Paraná

SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEINFRA - Secretaria da Infraestrutura do Estado do Piauí

SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Piauí

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SEPLAN/PI - Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí

SESP - Serviço Especial de Saúde Pública

SIMAE – SC – Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto Capinzal e Ouro

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SRI – Secretaria de Relações Institucionais

SUCAM - Superintendência de Campanhas de Saúde Pública

SUS - Sistema Único de Saúde

TCLE - Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.5.1. Evolução do consorciamento por setor de atuação entre 2005 e 2009.....	62
Figura 2.5.2. Consórcios intermunicipais, segundo abertura de CNPJ/ 2012.....	63
Figura 2.5.3. Distribuição nº de domicílios por grupo populacional de municípios com saneamento adequado.....	71
Figura 4.1.1 Mapa dos municípios consorciados no CISMAE Paraná.....	105
Figura 4.1.2. Representação em maquete CRSA.....	107
Figura 4.1.3. Foto do laboratório Regional do CRSA.....	107
Figura 4.1.4. Foto do auditório do CRSA.....	107
Figura 4.1.5 Fotos do local de recebimento de amostras para análise de água.....	107
Figura 4.1.6. Foto da antiga sede da FUNASA.....	107
Figura 4.1.7 - Foto da antiga sede da FUNASA.....	107
Figura 4.1.8. Foto do antigo laboratório da FUNASA – Maringá.....	108
Figura 4.2.1 Mapa dos municípios consorciados do atual CISAB – MG.....	147
Figura 4.1.10. Terreno do CRSA.....	148
Figura 4.1.11. Municípios pertencentes ao CORESA PI – PAC I.....	173
Figura 4.3.1.1. Representação em maquete da sede do Coresa – Piauí.....	176
Figura 4.3.1.2. Representação em maquete da sede do Coresa – Piauí.....	176
Figura 4.3.1.3. Fachada externa da sede do CORESA Sul do Piauí.....	176
Figura 4.3.1.4. Fachada externa da sede do CORESA Sul do Piauí.....	176
Figura 4.3.1.5. Foto da recepção da sede.....	176
Figura 4.3.1.6. Foto do laboratório da sede.....	176
Figura 4.3.1.7. Foto do laboratório móvel.....	183

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.2. Cronologia dos principais eventos e reivindicações da marcha dos prefeitos.....	23
Quadro 2.3. Principais fontes de receitas municipais, tributos próprios e transferências constitucionais.	31
Quadro 2.5.3. Principais atores e respectivas funções na era Planasa.....	68
Quadro 2.5.5.7. Representação esquemática das etapas para a criação do consórcio.....	89
Quadro 3.1. Consórcios intermunicipais de saneamento identificados.....	91
Quadro 3.2.1. Legenda para identificação dos entrevistados do CISMAE – PR.....	96
Quadro 3.2.2. Legenda para identificação dos entrevistados do CISAB – MG.....	97
Quadro 3.2.3. Legenda para identificação dos entrevistados do CORESA – PI.....	97
Quadro 3.2.4. Sinopse comparativa da Análise Categorical (CISMAE Paraná, CISAB Zona da Mata MG e CORESA PI).....	99
Quadro 4.3.1.2 Situação do andamento das obras nos 34 municípios do consórcio.....	181

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. REVISÃO DA LITERATURA	9
2.1. FEDERALISMO: PROBLEMATIZAÇÃO DO CONCEITO	9
2.2. O MOVIMENTO MUNICIPALISTA	17
2.3. EM DIREÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO: DO PODER CENTRAL AO LOCAL	26
2.4. TEORIA DO CAPITAL SOCIAL	39
2.5. CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	52
2.5.1. Novas organizações territoriais: Os consórcios públicos e o poder local.....	52
2.5.2. Diversas áreas relevantes de utilização de consórcios públicos	61
2.5.3. Consórcios de Saneamento	66
2.5.4. A Lei 11.107/2005 – O princípio da cooperação interfederativa	74
2.5.5. A fase de constituição dos consórcios públicos	82
3. MATERIAL E MÉTODOS.....	90
3.1. COLETA DE DADOS.....	90
Fase preliminar: exploratória.....	90
3.2. ANÁLISE DE DADOS.....	96
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	102
4.1. HISTÓRICO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO CISMAE PARANÁ	102
4.1.1. As relações interfederativas	108
4.1.2 – Caracterização do Consórcio	120
4.1.3. Aplicação dos princípios norteadores das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007.....	126
4.1.4. Participação e controle social.....	138
4.2. HISTÓRICO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO CISAB ZONA DA MATA – MG.....	146
4.2.1. As relações interfederativas	148
4.2.2. Caracterização do Consórcio.....	157
4.2.3. Aplicação dos princípios norteadores das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007.....	160
4.2.4. Participação e Controle Social	167
4.3. HISTÓRICO, FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO DO CORESA SUL DO PIAUÍ.....	170
4.3.1. Implantação do CORESA Sul do Piauí.....	175
4.3.2. As relações interfederativas	183
4.3.3. Participação e controle social.....	195
4.3.4. Expectativas sobre o consórcio	196
4.3.5. Possíveis fatores do insucesso para a implantação do CORESA	199

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CONSÓRCIOS: CONFIRMAÇÃO OU REFUTAÇÃO DAS HIPÓTESES	
.....	215
5.1. TRADIÇÃO MUNICIPALISTA	215
5.2. EXISTÊNCIA DE UMA BOA ARTICULAÇÃO POLÍTICA E COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE AS PARTES ENVOLVIDAS	217
5.3. TRADIÇÃO HISTÓRICA DE ASSOCIATIVISMO	219
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	222
REFERÊNCIAS	228

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, ao reconhecer os municípios como entes federados, estabeleceu um novo ordenamento institucional, da qual não existia até então, precedente em outras nações. O novo e singular modelo federativo trino introduziu uma inovação nas relações intergovernamentais, determinado o processo de descentralização política, fiscal e de gestão administrativa aos entes federados municipais. A descentralização proporcionou uma transferência de competências de planejamento e execução de políticas sociais principalmente nos setores de saúde, educação, meio ambiente e saneamento.

Em uma federação, as políticas públicas podem ser determinadas tanto na esfera federal como também nas instâncias estaduais e municipais, a partir da maior ou menor autonomia definida constitucionalmente. As políticas nacionais são aquelas que envolvem as três esferas de governo no que se refere aos campos de decisão, às normas legais, ao financiamento e aos instrumentos de cooperação. Assim, a elaboração de uma política nacional requer, primeiramente, articulação entre as diferentes esferas de governo para que as demandas e necessidades de cada nível sejam consideradas. Este processo pode ocorrer em distintas arenas, sejam elas formais ou informais.

A distribuição do orçamento fiscal da União após a Constituição de 1988 não assegurou a distribuição equitativa de recursos frente a novas atribuições delegadas a Estados e Municípios. Essa situação, que perdura até os dias de hoje, desencadeou uma situação de incertezas na disponibilidade de recursos financeiros, dificultando a execução de políticas públicas adequadas e voltadas para o atendimento das demandas da população. O volume das transferências de recursos financeiros de receitas da União e estados é insuficiente frente às novas obrigações estabelecidas pela descentralização, induzindo os municípios a buscar novas formas de gestão e financiamentos como, por exemplo, a criação de consórcios públicos.

O presente trabalho emana da necessidade de examinar e buscar uma compreensão sobre peculiaridades nos processos de criação dos consórcios públicos de saneamento, que surgiram em maior profusão na década de 2000 ocorrendo em um movimento ascendente de consolidação dessas iniciativas. Além disso, pretende-se também contribuir para um melhor conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento dos consórcios públicos em colaborar

com subsídios para um efetivo fortalecimento do setor, face ao novo cenário estabelecido pela Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005) e a Lei de Diretrizes do Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Em relação à prestação de serviços de saneamento por meio de consorciamento, já se haviam antecipado os legisladores, inclusive na Constituição Federal de 1988, ao previrem o instituto da gestão associada. Com a Lei 11.107 de 06 de abril de 2005, a Lei de Consórcios Públicos, regulamentada pelo Decreto 6.017, em janeiro de 2007, os legisladores criaram os mecanismos legais para a institucionalização da cooperação interfederativa com a necessária segurança jurídica para os acordos.

A referida Lei nº. 11.107/2005 introduziu renovado alento para o setor com a possibilidade dos municípios se consorciarem para atenderem demandas de interesse público, vislumbrando uma oportunidade de alcançar a universalização na prestação de serviços apoiados na estrutura do consórcio, criada justamente para o aporte dessas potencialidades. A possibilidade de realizar as muitas demandas individuais com ganho de escala, amortizando os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, com redução do custo unitário da produção e distribuição dos serviços, é a via que os municípios poderão adotar para atenderem às exigências na amplitude que a legislação prevê.

A Lei dos Consórcios contempla três possibilidades nas formas de prestação dos serviços, a saber: (i) a prestação direta, que pode ser executada de forma centralizada ou descentralizada por outorga, neste caso por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou por fundações; (ii) a prestação de forma indireta, que depende de licitação prévia e que dá origem às delegações por meio de concessões, permissões ou autorização e (iii) a prestação de serviços, por meio de gestão associada através de consórcios públicos ou convênios de cooperação.

A promulgação da Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007 definiu novas diretrizes ao setor de saneamento básico, proporcionando ao setor um norte para se avançar no desenvolvimento e na universalização do saneamento básico no país. A Lei Nacional de Saneamento Básico trouxe, ainda, fim ao lapso de regulação para o setor desde que o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA não é mais o mecanismo preponderante das políticas de saneamento. Isto ocorreu, após vinte anos de espera e longo período de discussão, ao encontro

de uma demanda antiga em busca de base de sustentação para a aplicação de políticas públicas no campo do saneamento.

Os consórcios públicos apresentam-se como um recurso de relação intergovernamental cooperativo entre os entes federados, pois possuem potencial de viabilizar soluções de problemas comuns ampliando a capacidade dos municípios na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento regional, além de colaborar para o fortalecimento de uma gestão democrática por meio de consenso entre os consorciados.

Neste contexto, esta investigação é justificada por se constituir como uma análise de um dos princípios da Lei Nacional de Saneamento Básico, o princípio da universalidade definido na legislação “*como um conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados*”. (Lei nº 11.445/2007, art. 2º, inciso II) (BRASIL, 2007). O consórcio público pode ser um instrumento viável para agregar recursos às capacidades técnicas, administrativas e operacionais na prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Algumas hipóteses foram levantadas visando à compreensão do porque, em alguns casos, o consórcio obtém mais êxito do que outros. São elas: (i) a experiência de tradição municipalista propiciam para a formação de consórcio; (ii) a existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas favorecem as atividades e a efetividade dos consórcios; (iii) a tradição histórica de associativismo é um fator determinante para o sucesso do consórcio.

Como objetivo geral buscou-se compreender quais os fatores que explicam o desempenho de três experiências distintas de consorciamento público, tais como a reorganização federativa, o processo histórico local, a preexistência de práticas associativistas que favorecem a percepção dos municípios quanto ao ganho de escala. Os três estudos de caso selecionados são: Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná (CISMAE – PR), Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG (CISAB ZM) e o Consórcio Regional do Sul do Piauí (CORESA PI).

Nos objetivos específicos buscou-se (i) avaliar o consórcio (ii) as relações interfederativas; (iii) a aplicação dos princípios norteadores das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007 e (iv) a participação e o controle social.

Embora o CISMAE Paraná e o CORESA Piauí tenham em comum a similaridade quanto ao tempo de existência, a história dos objetivos e elaboração de ambos foi díspar. Em relação ao CISAB Zona da Mata, há múltiplas afinidades em sua concepção com o CISMAE Paraná. O estudo procurou identificar os fatores que possibilitam alcançar o êxito e/ou limites na construção da unidade regional à luz da Lei dos Consórcios Públicos.

A orientação da escolha foi baseada em uma análise preliminar, além de uma abordagem estruturada em suas disparidades desde a motivação da criação; o processo de implantação e o funcionamento. Foram selecionados dois consórcios, o CISMAE Paraná e o CISAB Zona da Mata Minas Gerais de um lado com características semelhantes e o CORESA do Sul Piauí, um caso mais emblemático, a partir dos seguintes critérios:

- (i) Disparidades de motivações para a criação dos consórcios: o consórcio do CISMAE Paraná foi criado a partir de uma ausência de políticas públicas de saneamento em municípios de pequeno porte, sem atendimento pela Companhia de Saneamento do Estado do Paraná – SANEPAR. Os municípios se organizaram para atender a demanda de saneamento existente naquele contexto. O consórcio do CISAB Zona da Mata MG foi elaborado como consequência da retirada do apoio da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA nos Sistemas de Abastecimentos de Água e Esgoto - SAAEs dos municípios e a criação da legislação do consórcio público de saneamento. Por fim, o CORESA Sul do Piauí foi constituído em função da precariedade da prestação de serviços da Empresa Estadual de Águas e Esgotos do Piauí S. A. – AGESPISA por meio da indução da parceria do Estado e União.
- (ii) Similaridade de tempo de criação e diversidade nas atividades exercidas pelos consórcios: embora a criação do consórcio CISMAE Paraná, se deu em 2001 como associação civil, somente em 2005 foi alterada para consórcio público de direito público com a promulgação da Lei 11.107/2005. O CISAB Zona da Mata MG foi criado posteriormente, em 2008. O CORESA Piauí também foi formado em 2005.

(iii) Heterogeneidade regional e socioeconômica dos estados escolhidos.

A teoria do Capital Social ressalta que um grupo tem mais possibilidades de adquirir seus propósitos quando houver cooperação, solidariedade e reciprocidade. Esse conceito diz respeito à capacidade da coletividade de desenvolver laços de confiança que podem ser produzidos em uma situação de gestão compartilhada. Para Coleman (2000), o capital social pode adquirir diversas configurações dentro da composição de relações sociais. Em alguns casos, pode se apresentar no formato de coesão grupal, em outros, regras, ou, até mesmo, deveres ou confiança. Contudo Bourdieu (1980) conceitua o capital social como uma quantia de recursos potenciais ou reais ao qual um indivíduo tem ingresso por meio de uma rede de relações.

Constatou-se a existência de lacunas no que diz respeito a elementos a estudos relacionados aos elementos que interferem ou não nas experiências exitosas de consórcios públicos em saneamento, na literatura especializada. Como consequência, há uma ausência de avaliações mais efetivas sobre a realidade local e também a respeito das reais conquistas realizadas por esse sistema de gestão. Assim, esta pesquisa resulta em um tema relevante por se tratar de um estudo pertinente e atual que procura compreender o processo de criação de consórcios públicos em saneamento, os avanços conquistados e sua importância na regionalização das políticas públicas.

Essa tese está estruturada em seis capítulos. O capítulo um, procura inserir o leitor no tema desenvolvido, nas hipóteses, nos objetivos do estudo e nos aspectos metodológicos aplicados.

O segundo capítulo foi dedicado à revisão da literatura, abrangendo temas essenciais para a compreensão das questões de pesquisa. O capítulo foi subdividido em seis seções: a primeira examina a essência do federalismo, seus aspectos históricos e, especificamente, o percurso do federalismo brasileiro sob a luz da evolução das constituições até os dias atuais, enfatizando-se a Constituição de 1988. A segunda divisão examina um pequeno histórico do movimento municipalista. O terceiro assunto dedica-se a mostrar como o país descentralizou o poder e as políticas públicas. A quarta seção debruça-se sobre a conceituação de governança. A quinta seção trata a conceituação dos consórcios públicos. E a sexta, busca os fundamentos da teoria do Capital Social abordando especialmente a análise de Robert Putnam sobre os arranjos institucionais à luz da gestão coletiva dos recursos de uso comum.

O terceiro capítulo versa sobre materiais e métodos utilizados na investigação proposta.

O capítulo quatro relata as análises dos resultados obtidos na pesquisa de campo, permitindo assim uma reflexão sobre a motivação e a atual gestão do consórcio Cismae Paraná, CisaB Zona da Mata e o Coresa Sul do Piauí.

O capítulo cinco foi dedicado a uma análise comparativo entre os três realidades dos consórcios pesquisados corroborando as hipóteses total ou parcialmente ou refutando-as se for o caso e o sexto capítulo apresenta-se a conclusão e as recomendações sugeridas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Federalismo: problematização do conceito

Para aprofundar o estudo dos consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa é imprescindível compreender a origem, aspectos históricos e principais abordagens teóricas do federalismo. Existe uma variedade de concepções sobre o sistema federalista e, naturalmente, não é intenção da autora esmiuçar profundamente o tema, não sendo este o objeto principal desta pesquisa.

Indubitavelmente, delimitar o tópico federalismo traduz-se em um exercício intrincado, devido aos dilemas e complexidades envolvidos no esforço de conceituá-lo. Segundo Souza (2008), o corpo teórico sobre o federalismo expõe alguns dilemas que são importantes para o debate. O primeiro diz respeito à instabilidade que as formulações teóricas trazem em seu bojo, tendo em vista que alguns autores compreendem o federalismo como uma forma superior de governo e outros tendem a tratá-lo como uma doutrina. Esta última posição sofre das vicissitudes das grandes doutrinas abrangentes, como os sistemas de crenças e ideologias e, além do mais, na prática, interesses econômicos e políticos são decisivos nas transformações que ocorrem na federação.

Outro aspecto importante que Souza (2008) aponta é que a presença de inúmeras teorias sobre o sistema federativo se deve ao fato deste ter sido inserido ou institucionalizado formalmente na Constituição americana antes de uma prévia formulação teórica político-social conclusa que tivesse a capacidade de construção articulada entre a teoria e a prática. A nação norte-americana foi criada baseando-se no sistema federativo sem que houvesse um construto teórico contundente e robusto. Os fundadores basearam-se em conhecimentos adquiridos dos clássicos do pensamento político, principalmente na teoria montesquiana sobre o princípio da separação dos poderes com regras de freios e contrapesos que implicam uma partilha de poder entre estruturas de decisão independentes.

O federalismo traz outra dificuldade em seu cerne enquanto referencial teórico. Sua teoria é derivada de outros preceitos políticos, isto é, não é uma teoria primária ou original em si mesma, é dependente de outros sistemas teóricos, em especial do princípio democrático

constitucional e descentralizado (FILIPPOV, ORDESHOOK & SHVETSOVA, 2004 apud SOUZA, 2008).

Para Montesquieu (2005), o arcabouço basilar de uma república é a capacidade de manter a liberdade de usar o poder para verificar o poder. Hamilton; Madison; Jay (1987, p. 464-465) no artº 47 da obra *The Federalism Papers* concorda com o pensamento montesquiano ao afirmar que a constituição de um sistema popular de governo depende da utilização de um princípio de "interesses opostos e rivais que se estende através de todo o sistema de relações humanas, incluindo o poder supremo do Estado", isto é, quando o poder é exercido para verificar o poder em meio a interesses opostos e rivais, tal sistema tenderá ao equilíbrio.

Uma característica peculiar do federalismo é a constante transformação devido às inúmeras variáveis particulares vivenciadas na prática pelas nações contrariando, portanto, a consistência de estabilidade institucional e dos princípios constitucionais exigidos em uma fundamentação teórica sólida. Além disso, segundo Souza (2008) há pouco diálogo entre os pesquisadores, colaborando para que variadas linhas de estudo apresentem sua oportuna definição do sistema, instituindo assim, novos atributos e categorias que vão se adequando aos elementos empíricos de cada situação, mas pouco dialogando com outros achados e teorias anteriormente formuladas.

Ostrom (1978), Eulau e Prewitt (1973) elucidam que o federalismo democrático corresponde a um processo de fluxo constante de autoridade entre os diversos níveis de governo, variando de acordo com as preferências dos cidadãos, que influenciam na formulação e efetivação de políticas sociais a partir do aumento de sua participação.

As políticas públicas emergem de diversos processos com a devida deliberação coletiva, dependendo, sobretudo, de que maneira os cidadãos agem para dar respostas às oportunidades e exigências da vida. Se a comunidade partilha da compreensão com um razoável nível de consenso sobre a forma de abordagem dos problemas, pode-se dizer que os cidadãos irão exercer uma influência significativa no monitoramento, por meio de mecanismos de contenção e ajuste, facilitando ou restringindo o comportamento alheio, ao invés da pressuposição de apenas o “governo” quem governa. Em uma sociedade democrática, gerir e administrar não são simplesmente uma questão de comando e controle, mas da existência de

múltiplas estruturas que permitem processar os conflitos e a resolução das dificuldades de forma pacífica e construtiva (LINDBLUM, 1965 apud OSTROM, 1991).

Sendo assim, apresentam-se propostas conceituais de cunho mais clássico sobre o significado de federalismo cooperativo que não devem ser adotadas de modo irrefutável com o objetivo de discorrer sobre a estrutura das organizações territoriais contemporâneas e sua relação com as instâncias loco-regionais e a inserção das políticas públicas, com foco no papel dos consórcios públicos.

No campo conceitual, a ideia de federalismo, ao longo do tempo, constituiu-se em um fenômeno diversificado, erigido a partir de uma linha evolutiva da doutrina jurídica e filosófica, não sem embates dissonantes entre vários pensadores. O clássico conceito de federalismo pode ser definido como um Estado formado por múltiplas comunidades ou um estado composto que pressupõe a superposição de coletividades estatais distintas, que buscam a compatibilização de valores entre atores políticos. Duas ou mais ordens jurídicas que incidem simultaneamente sobre o mesmo território sem que se possa falar em hierarquia entre elas, mas em campos diferentes de atuação (HORTA, 2003).

Para Silva (2008), o federalismo pode ser definido como uma configuração de Estado denominada Federação ou Estado Federal representada pela associação de coletividades públicas providas de autonomia político-institucional e independência federativa. O autor esclarece:

O Estado Federal pode ser definido como o todo, dotado de personalidade jurídica de direito internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado Brasileiro. Os Estados são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno. A soberania é prerrogativa exclusiva do Estado Federal, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados são titulares tão somente da autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal (SILVA, 2008, p. 100).

O aparelho político-administrativo do Estado pode se organizar de dois modos: a descentralização e a centralização. Um estado centralizado é aquele no qual o governo nacional assume exclusivamente a direção de todos os serviços públicos, embora possa estar

dividido em regiões. O governo central de forma uniforme desdobra suas atuações sobre todo o território, tendo as autoridades locais, a prerrogativa de representar a expressa vontade dos órgãos centrais. No modelo descentralizado, a autoridade nacional limita-se a dirigir os serviços de competências gerais, deixando as competências regionais e locais a cargo dos respectivos dirigentes (BARTHELÈMY, 1930 apud AZAMBUJA, 2008). Entretanto, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquinno (2010), estas orientações de organização do Estado não serão encontradas jamais em sua forma pura ou absoluta, não existindo qualquer Estado totalmente centralizado ou descentralizado.

Nawiasky (1920), ao abordar esse tópico aponta que a Federação não deve exercer poder supra ou subordinação sobre suas unidades e sim desenvolver com elas uma relação de cooperação e coordenação. Para o autor, tanto a Federação nacional, como os Estados membros são estados parciais e se influenciam reciprocamente, pois o Estado central não representa um conjunto do total que compreenda a plenitude de vários Estados membros, dado que as suas competências são complementares (NAWIASKY, 1920 apud GARCIA-PELAYO, 1993).

Kelsen (2000), por sua vez, embora concorde com Nawiasky sobre os Estados membros não estarem em posição de subordinação e sim de cooperação com a União, discorda que existam limitações de competências territoriais, além de uma ordem jurídica central e ordens jurídicas parciais, sendo que a primeira abrange aqueles indivíduos que se encontram no território do Estado, e a segunda, aqueles que se situam no âmbito territorial dos entes federados. A reunião dessas duas ordens jurídicas forma a terceira ordem jurídica, que é o Estado Federal, a comunidade jurídica total que representa uma ordem conjunta, possuindo, pois, a competência das competências, sendo, portanto, soberana.

Bonavides e Andrade (2008) afirmam que, no sistema federativo, a soberania é atribuição da União e a autonomia é competência dos Estados-membros. Horta (2003), corroborando a linha de pensamento de Bonavides e Andrade (2008), também contesta a dualidade de soberanias sustentada por algum tempo. Dois ou mais entes políticos autônomos são coexistentes no federalismo com capacidade de auto-organização, vinculados por um pacto de solidariedade que se expressa na distribuição de competências, ou seja, existe uma

descentralização do poder constitucional, político-administrativo e normativo distribuído pela Constituição entre a União e os Estados federados.

Os Estados detêm competências para instituir suas próprias organizações políticas mediante Constituição própria, configurando-se assim o princípio de autonomia que pressupõe um poder de direito público não soberano, que pode, em virtude de direito próprio e não de delegação, estabelecer regras de direito obrigatórias (HORTA, 2003; CARVALHO, 2009).

Outra linha de investigação sobre o federalismo, proposto por Burgess e Cagnon (1993), contradiz alguns estudiosos que defendem a ideia de que o federalismo por ser uma construção de cooperação celebrada, por si só eliminaria os conflitos. Para os autores, o federalismo é um instrumento eficaz na adaptação de diversidades, mas avaliam que esta disposição não é suficiente para solucionar conflitos, senão administrá-los e regulá-los. É a ideia de equilíbrio na unidade e preservação da diversidade. O federalismo é um princípio organizativo, um conjunto de técnicas constitucionais, legais, políticas, econômicas e administrativas que promovem o equilíbrio entre a interdependência entre os entes federados.

O federalismo é um conceito de valor, como a recomendação e a promoção de apoio à federação. Segundo Bastos e Martins (2001, p. 216), a federação, como forma de estado “foi a mais imaginosa já inventada pelo homem para permitir a conjugação das vantagens da autonomia política com aquelas outras, defluentes da existência de um poder central”.

Loewenstein (1976) afirma que o federalismo é uma forma de controle vertical, da mesma maneira em que a separação de poderes é essencial para a diferenciação entre os controles horizontais e compreende o federalismo como o *locus* onde se defrontam duas soberanias estatais distintas separadas territorialmente, que se equilibram mutuamente. Todavia, no decurso do processo há uma assimilação da soberania originária dos Estados-membros para formar uma soberania indivisível pelo governo central. A erosão da soberania infranacional é reforçada devido à progressiva dependência dos Estados-membros de transferências federais sem as quais não logram exercer as funções que são atribuídas constitucionalmente.

Conforme pesquisa de Rodden (2005), o tema federalismo *versus* descentralização foi estudado por variados autores por diversos prismas, em países diferentes, porém os dados são escassos dificultando conclusões mais assertivas sobre o assunto. Para alguns estudiosos, a

federalização é concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia. Os esforços para definir e medir a descentralização concentrou-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas (PANIZZA, 1999; GARRETT; RODDEN, 2003 apud RODDEN, 2005).

Montesquieu e Rousseau elucidaram as vantagens da descentralização em países que possuem vastos territórios, ao demonstrarem que governos demasiadamente centralizadores terão que enfrentar em algum momento, por parte da população, uma ampla pressão pró-descentralização não quiser em expor-se aos riscos de divisão de território. A federação, porém, traz benefícios a uma nação, tais como, a economia de escala, a fixação de níveis dos impostos e a transferência redistributivas no nível loco-regional que possuem distribuições de renda heterogêneas (BOLTON; ROLAND, 1997 apud RODDEN, 2005).

A partilha constitucional do poder político e administrativo dos entes federativos é realizada segundo uma configuração complexa que associa múltiplos critérios de repartição. O modelo de distribuição de competências, por um lado, está assentada na cooperação dos entes federativos, prática que se insere no chamado *Federalismo Cooperativo*. Por outro lado, define competências que acirram a atuação competitiva entre os entes, conhecido como *Federalismo Competitivo*. Uma das principais ocorrências de federalismo competitivo é no âmbito tributário, em contraponto, o consorciamento é um exemplo de federalismo cooperativo (PIRES; NOGUEIRA, 2008).

Riker (1975), outro autor essencial no debate sobre o federalismo, principalmente por ter sido precursor ao considerar o federalismo como um fenômeno eminentemente político, opondo-se a ideia predominante de cunho jurídico, não concorda com estudos predominantes até então, baseados apenas nos arranjos institucionais, pois os consideram insuficientes para a observação dos impactos deste arranjo nas instituições. Defende ainda, que o federalismo por si só, não é responsável por resultados de maior impacto nas políticas públicas, ou seja, não faz diferença particular à política pública. Segundo o autor, não é difícil comprovar tal situação ao observar a similaridade das políticas promovidas por países federativos e por Estados unitários ao longo do século XIX. Para Riker (1975), são pressupostos básicos do

federalismo: a barganha política e a descentralização partidária e a democracia não é mencionada como um atributo necessário à definição do federalismo.

O federalismo é um modelo de governo de menor importância, já que as federações resultam de manipulação e troca e não de motivações racionais. O federalismo é o produto de uma negociação política com o objeto de se defender de agressões militares e diplomáticas ou de expansão do território, em suma, o maior objetivo do federalismo é o aspecto militar (RIKER, 1975).

Souza (2008) complementa o pensamento de Riker afirmando que, além de razões militares e econômicas (circulação de bens e mercadorias por meio de um mercado unificado e normativo), outro argumento para a criação de um estado federado seria eminentemente político, como por exemplo, a União ter maior controle sobre os governos loco-regional por meio de cessão de poder das minorias para um governo nacional. Ao mesmo tempo, a descentralização favorece a alienação dos cidadãos em relação ao governo central, minimizando problemas de informação e *accountability*, reunião de comunidades com necessidades idênticas em relação ao suprimento dos serviços essenciais, reduzindo insatisfações com as instituições políticas, diminuição de conflitos entre as diversidades culturais e impedimento da dissolução política nacional em cenários de erupção de dissidências regionais.

Elazar (1987) elucida que o federalismo tem a ver com a necessidade das pessoas e organizações políticas em se unir com finalidades e propósitos comuns, porém ainda permanecem distintos para preservar as suas respectivas integridades. Elazar conceitua:

O termo federal é derivado do latim *foederatio*, *foedus* possuindo o significado de aliança, liga, tratado, aliança e também relacionado ao vocabulário *fides*, fé, confiança. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e a tentativa de promover uma especial unidade entre eles (ELAZAR, 1987, p. 5).

Elazar (1987) defende a ideia de que o federalismo é uma poderosa ferramenta na articulação do desejo das populações de preservar as vantagens de pequenas comunidades com a necessidade de reforçar as diversidades culturais. O federalismo é uma alternativa ao Estado-

nação, com limitações da soberania por meio de autonomia e governo compartilhado. "É a descentralização do poder, como a distribuição fundamental do poder entre múltiplos centros (...), não a devolução de poderes a partir de um centro único ou a partir de uma base de uma pirâmide" (ELAZAR, 1987. p 239).

O federalismo apresenta outro componente importante abordado por Elazar (1987). Para o autor, o federalismo desdobra-se em duas dimensões: uma esfera relacionada ao processo e outra à estrutura. O processo demanda parceria entre os signatários, abrangendo um caráter político, social, territorial e cultural. O arranjo federativo possibilita que as relações sociais entre diferentes grupos quanto à etnia, religião e sociocultural possam ter uma natureza harmônica contribuindo para uma maior tolerância à diversidade. A estrutura determina como opera a distribuição de poder entre o governo central e os governos intermediários.

Ao observar os princípios do Estado Federal, é possível visualizar os instrumentos, os procedimentos e os preceitos que evidenciam a complexidade do ordenamento e constituição jurídico-política. A organização do Estado federativo é empreitada de laboriosa engenharia constitucional, pois requer duplo ordenamento, da União e dos Estados-Membros, desafiando o convívio harmonioso. A coexistência pacífica e a permanência do Estado Federal requerem equilíbrio entre as forças dos entes federados com a finalidade de obter "a unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade" (GARCIA-PELAYO, 1993, p. 218), os quais estão sujeitos a um conjunto de fatores extraconstitucionais de caráter natural, social, econômico e político.

Entretanto, há um gradual sentimento de desapontamento a respeito da descentralização e o federalismo, sobretudo entre os países em desenvolvimento. Embora ao longo do texto diversos autores defendessem os benefícios de sistemas governamentais mais descentralizados e as teorias da escolha pública apontaram em seus estudos de que em circunstâncias favoráveis, a descentralização propicia a flexibilidade, a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas, além de produzir governos locais mais eficientes e menos corruptos, bem como, mercados mais seguros e crescimento econômico mais rápido (WEINGAST, 1995 apud RODDEN, 2005).

Todavia, estudos empíricos recentes contrapõem as assertivas anteriores, ao demonstrarem em pesquisas que associaram o federalismo *versus* descentralização, indícios da existência de

graus mais elevados de percepção da corrupção (TREISMAN, 2000), vulnerabilidade macroeconômica e menor desenvolvimento (DAVOODI; ZOU, 1998). Essas pesquisas amiúde sugerem no mínimo ambiguidade e questionam se em todos os casos é aplicável à descentralização. As federações não se distinguem dos sistemas unitários em termos de níveis de dependência das transferências.

2.2. O movimento municipalista

O movimento municipalista pode ser compreendido entre dois grandes momentos da história brasileira: anterior e posterior à Constituição Federal de 1988. Ainda que o municipalismo possa parecer ser um ente moderno no Estado brasileiro, ele já estava entranhado na esfera administrativa e política antes da CF de 1988 legitimar juridicamente os municípios como ente federativo autônomo.

A autonomia municipal, cujos princípios estão definidos na Constituição brasileira atual, está inerentemente relacionada ao tema do federalismo, sendo que a luta pela descentralização retrocede ao Segundo Reinado após duras críticas que intelectuais liberais fizeram à centralização política, pois acreditavam na causa municipalista. Tavares Bastos (1975), um dos seus expoentes foi um grande defensor da descentralização administrativa e política do Império, tendo sido fortemente influenciado pelo pensamento de Tocqueville.

Tavares Bastos (1975) concebia a República Federativa baseados em princípios com práticas de *self-government*, descentralização, participação política, generalização das eleições, federação e liberação do regime. Sua teoria está exposta em sua obra, *A Província*. Outro grande intelectual da época foi Carneiro Maia que em 1882 frisou “quando se visa um plano sensato de reformação social, é preciso construir de baixo para cima” (MELO 2003).

Ao longo da história brasileira, o município tem tido um tratamento de variadas concepções na edificação jurídico-constitucional. Embora a presença deste importante ente federativo tenha sido crescente nas Constituições brasileiras, em alguns períodos da República, notadamente em momentos de políticas centralizadoras, a lógica da constituição ignorava o município nos níveis federativos. Após a proclamação da República, o Município adquiriu personalidade e prestígio, tornando-se objeto de amplas e frequentes discussões nas instituições brasileiras.

No Art. 68 da Constituição de 1891 “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891). A primeira constituição da república contemplava a emancipação dos municípios, não obstante estes possuíssem poderes restritos, ou seja, deveriam sofrer tutela pelos Estados Federados. Estes mantiveram os municípios em condição de submissão administrativa e legal. No quesito competências, não estava claro o papel dos municípios. (SOARES, 2001; LEAL, 2004).

Na época do Império, os municípios foram renegados à posição dependente, sem qualquer expressão de poder, à época, concentrado na supremacia do Imperador. Ademais, a soberania da política dos governadores era exercida com intenso domínio dos governos locais, colocando-os em posição hierarquicamente inferior. Os municípios tinham apenas finalidade eleitoral para os governadores.

“É assim que nos aparece este aspecto importante do “coronelismo” que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis que conduzem magotes de eleitores como que toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder das desgraças”. (LEAL, 1975, p. 63).

Mesmo com as reformas modernizantes da Era Vargas, a sociedade brasileira ainda permaneceu, por muito tempo, presa à estrutura socioeconômica agrária, com todo seu histórico de subdesenvolvimento impregnado de resquícios do escravagismo. A maior parte dos municípios era apenas sede de comunidades rurais, sem maiores expressões políticas e econômicas.

Na República Velha ocorreu a síntese entre o municipalismo e o ruralismo. O agrarismo emerge por meio da formação intelectual que se depara com o Brasil factual e concreto, constituídos por grupos loco-regionais disseminados em municipalidades em uma vasta extensão territorial, e o país estabelecido, regulado e legal.

Para Melo (2003), Torres (1978), foi o principal estudioso que apontou o Brasil como uma nação de vocação eminentemente agrária. Em sua obra, *A Organização Nacional*, Torres (1978) atribui às diretrizes ideológicas do ciclo da Revolução de 30 e explora temáticas que se tornaram, subsequentemente, ideias-força da cultura política brasileira: a da vocação rural da

nação e da disjunção entre o país real e o país legal, o que levaria, para sua superação, à necessidade de um Estado forte e centralizado (MELO, 2003).

Enquanto os liberais pugnavam pelos ideais do municipalismo, pelo federalismo, pela democracia como sinônimos de progresso político, havia outra corrente política que pensava justamente o oposto, isto é, que o melhor para a construção da nação era reforçar o poder central, o que seria um equívoco visto que a organização municipal foi anterior à organização social e por ato de delegação do poder central. Para Vianna (1987) o mal do federalismo não estaria na descentralização, mas sim na sua uniformidade. Os defensores do federalismo no Brasil não levavam em consideração o despreparo para a autonomia local das antigas províncias e acabaram uniformizando aquilo que pretendiam diversificar (VIANNA, 1987 apud ARAUJO, 2010).

Essa situação provocou o fortalecimento do patrimonialismo e de um sistema político assinalado pela presença de um grupo cada vez maior de profissionais da política, que trazia no aparelhamento do estado o próprio espaço de sua reprodução social localizado fundamentalmente nas cidades urbanas. Devido à característica geográfica que proporcionava a dispersão e o distanciamento dos municípios interioranos no país, Vianna (1975, p. 27) cita, “*as cidades estavam de costas para a nação*” para o autor, a solução seria “o retorno aos campos”.

Houve uma grande mudança, ao longo do período de transição da era Vargas, onde a dimensão urbana surgiu como em oposição ao agrarismo e o sobrepuja por ser um produto de um conjunto complexo de projetos que foram gestados entre 1930 e 1945, no seio da coalizão multifacetada que viabilizou as transformações ocorridas. No caso brasileiro, a experiência federativa, sempre foi uma permeada de muitos conflitos e crises entre os entes federativos. Entre os anos 1930-1945, o federalismo quase foi suprimido no Brasil, pois a estrutura do governo Varguista era fortemente intervencionista e burocrata.

Após a instauração do regime militar em 1964 com duração de mais de 20 anos, determinou um período de grande turbulência político-institucional e econômico. Foi caracterizado pela centralização do poder, cassação de mandatos, intervenções sindicais, dissolução de partidos, suspensão de direitos e garantias constitucionais, redução de liberdade individual, nacionalismo protecionista e excessivo controle estatal no campo econômico. O regime foi

responsável pelas Constituições militares de 1967 e 1969 com uma forte concentração de poderes na União, usurpou a autonomia dos Estados e Municípios. Essa conjuntura transformou a nação em uma condição unitária em oposição ao federalismo (ZIMMERMANN, 1999).

No contexto do golpe imposto pelo movimento militar de 1964, nasceu a Constituição de 1967, outorgada em sua origem e promulgada em sua edição final. Visava conferir fisionomia jurídica (legitimidade) a um regime, de fato e de direito, claramente antidemocrático e centralizador dos poderes da União e do Presidente da República. O texto desta Carta foi modificado por diversos Atos Institucionais, sendo necessária a edição de uma Emenda nº 1/69, que reunificou seus preceitos, o que faz com que alguns constitucionalistas considerem esta Emenda como uma nova Constituição (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p. 433-434).

A carta constitucional de 1946 persistiria convencionalmente até 1967, mas sofreu contundentes distorções devido a várias intervenções denominadas Emendas e Atos Institucionais. Carvalho (2007) reitera que o apogeu da centralização antifederativa ocorreu na Constituição de 1967 modificado por diversos Atos Institucionais, sendo necessária a edição da Emenda nº1/1969 que reunificava seus princípios, por esta razão alguns autores consideram esta Emenda uma nova Constituição. A carta de 1967 aumentou a influência do Poder Executivo sobre o Legislativo e Judiciário criando uma hierarquia constitucional. As Emendas Constitucionais que eram prerrogativas do Poder Legislativo passaram a serem iniciativas únicas e exclusivas do Poder Executivo.

Ao analisar a situação dos municípios no texto constitucional de 1967, elucida-se que embora mantivesse alguns princípios semelhantes da carta constitucional anterior, como a autonomia dos Municípios, esta foi puramente formal, pois conservou intocada a composição da Federação sem a presença do município. Além disso, foi inviabilizada a capacidade orçamentária municipal através da redução de impostos locais, tornando-os dependentes das deliberações da União (HORTA, 2003).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 possibilitou uma centralização efetiva do poder central sacrificando a autonomia não apenas dos municípios, mas também dos Estados Membros Estes, da mesma forma, viram suas competências dissipadas durante o período vigente do regime de exceção. Após este breve histórico, podemos intuir que o papel

designado aos municípios sofreu variadas alterações até a inauguração da redemocratização do país, estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Cavalcanti (2001) considera que a Constituição tornou a situação dos Estados e Municípios bastante precários do ponto de vista político e econômico, sendo que os Estados foram bastante prejudicados. Na Constituição de 1967/1969 havia um comportamento de ignorar a presença na articulação do sistema, não fazendo menção expressa que demonstrasse a necessidade do poder estadual no mecanismo federal desta Constituição. Como consequência, a centralização político-administrativa, a disponibilidade orçamentário-financeira e o predomínio tributário respaldariam o movimento centrípeto, havendo um deslocamento do poder tornando o Poder Central bastante hegemônico. A União, em nome da modernização administrativa, passou por intercessão dos órgãos de administração federal direta e indireta a legitimidade e, assim atuar sobre os estados e municípios.

Segundo Abrucio (2002, 2005), em 1964, devido ao golpe militar, o Estado brasileiro perdeu os direitos democráticos, concentrando novamente o poder no Governo Federal entre os anos de 1964 e 1985. Nesses anos, preponderou o “unionismo-autoritário”, apreendido assim pelo fato do governo central concentrar a totalidade do poder político, administrativo e financeiro, mantendo certa aderência com os estados através de contrapartida financeira e permissão para empréstimos externos. Essa fase foi considerada o “apogeu do anti-federalismo” ou “federalismo de integração” (LIMA, 2000).

Essa situação perdurou até o fim do regime militar, quando outra forma de organização política de poder, chamada de ultra-presidencialismo estadual, isto é, quando o poder havia se deslocado da esfera federal para a regional. Dessa maneira a Federação brasileira recuperou a divisão de poderes entre os entes federativos, que só foi possível devido a fatores como o enfraquecimento do governo federal e, por outro lado, o fortalecimento dos governos subnacionais. (ABRUCIO, 2002, 2005).

As principais entidades municipalistas nacionais que representam os municípios brasileiros são: (i) a Associação Brasileira dos Municípios (ABM) representando a mais antiga instituição e tendo sido criada em 1946, um ano após a queda do regime ditatorial de Vargas.

O Estado Novo havia desestruturado completamente o federalismo no Brasil, mas não tinha conseguido acabar com o ideário municipalista, que permaneceu vivo e atuante; (ii) a Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) foi instituído em 1952; (iii) a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), fundada em 1980 e (iv) a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) criada em 1989, por determinação de um conjunto de prefeitos das capitais brasileiras. Atualmente existem cerca de duzentas de prefeituras filiadas, incluindo as capitais. A FNP tem como compromisso batalhar pela consolidação da autonomia dos municípios e pela restauração do Pacto Federativo (BATISTA, 2008).

Sua ideologia democrática impregnou a atmosfera da Constituinte de 1987 influenciando a idealização federalista de descentralização. A atuação da FNM teve um papel decisivo na Constituinte de longo alcance que variou desde disciplinas tributárias a assuntos de ordem política. Foram várias vitórias obtidas, dentre elas, pode ser destacadas principalmente a inclusão do município como ente federativo, descentralização político-administrativa e financeira, ampliação da autonomia municipal e legislar em assuntos de interesse local (BATISTA, 2008).

A Confederação Nacional dos Prefeitos tem como objetivo elaborar e articular atividades de mobilização, sensibilização e enfrentamentos em conjunto com o governo federal na deliberação de políticas públicas, não possuindo vínculos político-partidários. Tem como propósito lutar pela autonomia municipal e pelo movimento municipalista. Atua junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em defesa dos municípios (CNM, 2014) ¹.

Colabora em ações que fortaleçam a gestão municipal por meio de produção de pesquisas e estudos técnicos nas diversas áreas de execução dos municípios, promovendo orientação técnica e jurídica, além do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas dirigidas à modernização da gestão e à inclusão digital dos municípios (CNM, 2014).

Também atua no cenário internacional. Neste aspecto, ela representa os municípios brasileiros em diversos organismos e associações internacionais, tais como a Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)

¹ <http://www.cnm.org.br/>

e a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Também tem o papel articulador e uma das principais organizadoras da Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios.

O Comitê de Articulação Federativa (CAF) foi criado em 2003, na VI Marcha em Defesa dos Municípios a Brasília. O Governo Federal e as entidades municipalistas assinaram um protocolo criando o comitê que se tornou a principal mesa de negociação entre União e municípios, contemplando vários pontos da pauta de reivindicação do movimento municipalista. Em 2007, o Comitê foi institucionalizado por decreto como instância consultiva da Presidência da República, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais. O comitê é formado por representantes de 18 ministérios e igual número de representantes das entidades municipalistas. Ainda em 2007, o Governo Federal assinou um novo Protocolo de Cooperação Federativa, repactuando uma agenda comum, para os próximos dois anos, com as entidades nacionais que representam os municípios².

Em 19 de maio de 1998, foi realizada a primeira Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios coordenado pelas organizações representativas dos municípios, sendo um marco na história do municipalismo. Apresentaram-se mais de mil prefeitos ao evento. Os municípios vieram oficialmente à capital federal expor que estavam contrariados com a situação que se encontravam e reivindicar melhorias para a sua população.

Os elementos-chave dessa marcha que ocorre uma vez por ano, sempre no primeiro semestre, são os prefeitos municipais, secretários municipais, vereadores e entidades municipalistas. As reuniões ocorrem em Brasília, podendo ocorrer reuniões extraordinárias ao longo do ano. O QUADRO 2.2 resume os principais eventos e reivindicações durante o histórico desde os anos 1998 até os anos 2014 em sua XVII edição.

QUADRO 2.2 – Cronologia dos principais eventos e reivindicações da marcha dos prefeitos

MARCHA	ANO	PRINCIPAIS EVENTOS E REIVINDICAÇÕES
I	1998	<ul style="list-style-type: none"> • Marco na história do municipalismo; • Mais de mil prefeitos compareceram ao evento; • Solicitação de renegociação das dívidas municipais junto à União;

² <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/ComiteDeArticulacaoFederativa-CAF>

		<ul style="list-style-type: none"> • Apesar da pauta de demandas legítimas, os prefeitos foram recebidos pela tropa de choque da Polícia Militar.
II	1999	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de 1.500 prefeitos e demais gestores municipais; • Busca de recursos para a quitação dos débitos relativos à quitação à folha de pagamento e aos encargos sociais; • Conquista do aumento de 10% do FPM.
III	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das condições para a renegociação das dívidas dos municípios junto à União; • Reivindicação da rolagem da dívida feita em 1997 pelas prefeituras junto ao INSS; •
IV	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Em 2001, ocorreu a I Marcha no Congresso Nacional; • Aproximação dos prefeitos com os parlamentares; •
V	2002	<ul style="list-style-type: none"> • A V marcha foi, mais uma vez, realizada no Congresso Nacional; •
VI	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de mais de 3.000 prefeitos e demais entidades municipais. • Nova relação dos municípios com o governo federal, inaugurando um diálogo inédito entre os dois entes federados; • Criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF); •
VII	2004	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da ideia da reconstrução do pacto federativo; • Aumento de recursos na área da saúde, educação e transporte escolar.
VIII	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Recepção do governo federal aos novos gestores; • Reivindicação aos parlamentares por mais agilidade na condução das matérias de interesse dos municípios e, em especial, urgência na votação do aumento de 1% do FPM.
IX	2006	<ul style="list-style-type: none"> • Participação dos principais candidatos à Presidência da República para apresentação de suas propostas e plataformas de governo e apresentação do plano do governo federal municipalista da CNM. Reunião dos prefeitos com suas bancadas federais no Congresso Nacional; •
X	2007	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do aumento de 1% do valor do FPM (agosto de 2007), garantindo mais receita aos municípios.
XI	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de um seminário intitulado “A Visão dos Municípios sobre o Pacto Federativo”.
XII	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do decreto que trata da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios da Previdência Social (RRPS) dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; • Redução imediata de 40% do valor das contrapartidas de obras do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) nas ações de saneamento ambiental e habitação.
XIII	2010	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitação dos municípios para a urgência na regulamentação da Emenda Constitucional 29, a divisão dos Royalties e a necessidade de um Apoio Financeiro aos Municípios (AFM); • Assinatura do Projeto de Lei que instituiu o Comitê de Articulação

Federativa (CAF) na forma de Lei.		
XIV	2011	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitação na liberação dos recursos dos convênios inscritos em restos a pagar; • Reivindicação pela votação imediata do PLP 306/2008 que regulamenta o financiamento da saúde; • Pedido pela derrubada dos vetos presidenciais para permitir o encontro das contas entre os débitos e os créditos dos municípios com a Receita Federal e o INSS.
XV	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupação com o direcionamento de temas específicos que afetam os municípios: restos a pagar, pisos profissionais, royalties, reforma tributária, endividamento previdenciário e a criação da carreira de procuradores municipais.
XVI	2013	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicação de ações urgentes a favor dos municípios sobre a crise financeira junto ao Executivo Federal e ao Congresso Nacional; • Representatividade municipalista no Congresso foi ampliada, por meio da reinstalação da Subcomissão de Assuntos Municipalistas, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal.
XVII	2014	<ul style="list-style-type: none"> • Exposição do subfinanciamento dos mais de 390 programas federais, que ampliam o custeio dos municipais, e a política de isenções que corroem a base das transferências constitucionais são as principais causas desta crise. Segundo o TCU, apenas do FPM foram retirados R\$ 77 bilhões nos últimos 05 anos;

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2014.

Alguns êxitos municipalistas podem ser assinalados devido à influência que essas marchas tem feito junto ao governo federal. No campo político pode ser citada a aproximação com o Congresso Nacional e Governo Federal por meio da criação da reinstalação da Subcomissão de Assuntos Municipalistas, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal e a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF). Além da aprovação da taxa de iluminação pública, elevação de 1% do Fundo de Participação dos Municípios, pisos dos agentes comunitários e de endemias (folha de pagamento exclusivo do Sistema Único de Saúde – SUS).

A Confederação Nacional dos Municípios (2014) explica que os municípios ainda têm muito a avançar no pleito de recursos. Ainda existe grande parte de municípios brasileiros dependentes do FPM e que se depara em grave crise fiscal, em consequência da redução do FPM no pós-crise financeira de 2008 e da forte pressão no dispêndio causada pelas progressivas competências municipais.

No primeiro ano de aplicação plena da Constituição, em 1989, apesar do FPM ser composto por apenas 20,5% do IPI e IR ele respondia por 15% da denominada receita administrada pela Receita Federal. Em 2012, mesmo com a ampliação para 23,5% do IPI e IR, ele respondia por 10% da denominada Receita Administrada pela Receita Federal.

2.3. Em direção à descentralização: do poder central ao local

“... as Municipalidades são ou se convertem no órgão da representação popular mais diretamente identificável para o cidadão. A instância municipal aglutina melhor do que outras o tecido social, com suas aspirações e frustrações e é a mais válida intérprete aos olhos dos cidadãos que, com perspicácia política indiscutível, projetam o conjunto de suas esperanças e reivindicações na vida municipal: é, portanto, o autêntico espaço vital onde um cidadão pode chegar a considerar a vida política como perfeitamente tangível”. (Joaquim Nadal i Farreras – Conselho municipal de Girona apud MASSOLO, 1988, p. 40).

A temática da descentralização do Estado, do fortalecimento e da nova função do poder local tem provocado consideráveis estudos em países como a França, Inglaterra, Itália e Espanha. Na década de 1970, muitos países europeus foram objetos de reformas institucionais direcionadas para a descentralização e reorganização da gestão territorial dos processos políticos, administrativos e socioeconômicos de acordo como os países e sistemas políticos em que ocorreram. Implicaram em um conjunto de modificações legislativas e dispositivos para a atuação do poder público (MASSOLO, 1988).

O município nasce sob a égide da instituição do governo local com propensão natural para acolher e prover as solicitações e pedidos provenientes da população que lhe são próprias, ou seja, comunidades assentadas em territórios comuns (casas, aldeias, região) que partilham da mesma língua, crenças, etnia, entidade social, identidade e interconhecimento, onde os atores sociais são vistos e percebidos nos seu todo e onde se fundem as vontades e se entrelaçam as relações sociais primárias face a face, perpassadas de laços personalizados, bem como de regras adstritas de coerção e controle sociais. A presença física das pessoas e organizações no espaço é um importante referencial para pensar o local. A identidade entre pessoas e organizações sociais forjadas pela contiguidade e o sentido da proximidade são elementos que os põe como pertencentes a um ou outro local (BOURDIN, 2001).

Por outro lado, essa definição aparece incompleta na contemporaneidade se pensarmos em como os territórios ou as cidades estão em constante mutação, fragmentação e descontinuidade. No contexto histórico e político atual os estudiosos se perguntam: haverá ainda um poder local? “O local é a prática que contesta, é o espírito que diz não. É o dispositivo crítico... Ele trabalha os multipossíveis.” (SFEZ apud BOURDIN, p.17).

Silva (2008) baseado no texto de Tocqueville (2005) e Herrera (2005) cita a importância do poder local, tendo na localidade tangível e real em que o cidadão habita que se dão as relações com o poder público:

É, pois, o *locus* mais próximo entre o aparelho estatal e o cidadão. Portanto, o lugar aonde as demandas sociais chegam com menos intercessores ao conhecimento do Poder Público. O município, sob esse ponto de vista, se manifesta como um local onde reside a força dos povos livres. As pessoas ordenam-se nas comunidades a que pertencem, sendo uma delas, o município, não se inserem imediatamente no Estado Federal. Nesse contexto, o município é uma comunidade natural, necessária e sociológica, e não uma realidade puramente jurídica. Dessa forma, a função do Estado é de reconhecer e admitir que na ordem do ser e do tempo, o município precede o próprio Estado (TOCQUEVILLE, 2005; HERRERA, 2005 apud SILVA, 2008, p. 3).

O município no novo contexto político-administrativo deve tornar-se o baluarte privilegiado das liberdades individuais e coletivas, representando uma gestão política que estabeleça as competências, organização, participação e descentralização das comunidades autônomas e municípios. Não deve ser confundida com descentralização funcional ou desconcentração, isto é, que tenha apenas caráter setorial sem autonomia e sem representatividade da sociedade (BORJA, 1986).

Borja (1984) chama a atenção para as imperfeições aos princípios da descentralização: (i) fomento administrativo: desenvolvimento de níveis e entidades administrativas e ampliação de funcionários públicos; (ii) criação de instituições descentralizadas sem atribuições e competências de caráter decisório, de forma que estas atuem como obstáculos, como proteção dos municípios ante demandas sociais e não com o intuito de resolvê-las, somando mais obstáculos, entre o cidadão e o poder de decisão municipal; (iii) descentralização como veículo para expandir as classes políticas, isto é, o uso “partidocrático” em vez de aumentar os canais da comunidade; (iv) alto custo de descentralização, evidenciando que está sendo executada de maneiras equivocada e onerosa para a população; (v) não se deve converter em

uma ação política conjuntural, mas se tornar parte de um processo histórico a longo prazo dando resposta aos mais graves problemas econômicos e sociais da atualidade.

Há muitas maneiras de se refletir a ampliação da participação na relação da sociedade civil e o Estado. Seu aperfeiçoamento se desenrola nos espaços institucionais onde se situa o debate central por meio do vínculo representação – participação. Castoriadis (1992, p. 116) afirma que “a representação, tal como ela existe hoje, é primeiro, uma alienação do poder dos representados em relação aos representantes e, ao mesmo tempo, uma divisão do trabalho político, estrutural e instituída, entre dirigentes e dirigidos”.

É importante compreender que a representação é em primeiro lugar uma relação que se constitui entre os mandatários e a coletividade social representada, as quais se expressam interesses mais ou menos organizados, sendo resultado da relação entre estes grupos, seus representantes e o contexto da representação. Os grupos de interesse podem possuir maiores ou menores status públicos (OFFE, 1989).

Quanto maior a proximidade dos representantes e as posições que assumem da participação direta do grupo social que representam, maior será a tendência de aproximação de instrumentos de autodeterminação e autorregulamentação e autonomia dos grupos sociais representados. A representação é realizada por mediadores, sejam intrínsecos ou extrínsecos ao grupo representado. Os mandatários que intermediam a representatividade têm a função de transcodificar as informações constantes dos processos de representação, isto é, agregar e traduzir as informações, além de elaborar e transmutar em dilemas reconhecidos e os tratar pelas escolhas públicas. Transcodificar é interpretar para um código de mediação possível com o contexto dos grupos com os quais se fala, buscando conciliar, pela linguagem, interesses, que podem ser antagônicos (LASCOURMES, 1994).

Pode-se compreender o poder como a envergadura de tomar decisões em situações de conflitos, significando que os atores envolvidos possuem uma quantidade de poder, sendo maior, nos detentores de mais recursos econômicos, sociais, políticos, acesso e posse de algum recurso natural e capacidades organizativas ou ainda pela articulação de vários desses elementos. Essas relações formam redes de alianças levando a um processo constante de negociação entre as diferentes organizações. A percepção de consenso abre a dimensão

política da dinâmica organizacional, na medida em que uma organização pactua para firmar seus projetos e sua identidade organizacional (ENRIQUEZ, 1997).

Ao examinar o federalismo brasileiro, Bastos (1994) argumenta que embora o princípio federativo seja uma das vigas mestras sobre as quais se constitui o alicerce constitucional, na acepção conceitual dada à federação, não é corroborado pela realidade. Talvez nenhum princípio tenha sido tão fortemente contradito quanto o federativo. “A autonomia estadual é, sob muitos aspectos, uma irrisão (...) não tem condições de sobreviver financeiramente se lhes faltar o apoio da União” (BASTOS, 1994, p. 245).

A partilha constitucional de competências não aquinhoa os entes infranacionais, centralizando na mão do governo federal a determinação das diretrizes a prevalecerem em todos os campos legislativos. As perspectivas e expectativas de alguns sobre a renovação federalista que seria alcançada pela atual Constituição fomentaram a ideia de que o texto vigente pode ser considerado falacioso, tendo em vista a falta de efetividade de muitos princípios, inclusive o princípio federativo.

Arretche (2002), ao analisar a relação federalismo e descentralização, elucida que o nível de centralização na distribuição de competências administrativas alterou significativamente no decorrer da história dos países federativos, sem que isso tenha transformado seu principal atributo: a autoridade política dos governos locais. A autora aparta as raízes da soberania auferida aos governos subnacionais no federalismo, decorrida essencialmente do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em alguns casos, de uma própria força militar dos fatores que condicionam o poder administrativo de uma política pelos diferentes níveis de governo.

A distribuição do poder de gestão é dependente das circunstâncias, e especificamente por elementos peculiares, isto é, pela maneira de como estão concebidas as relações intergovernamentais nas políticas específicas, pois “regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos entes federativos” (ARRETCHE, 2002, p. 434).

A Carta Magna traz algumas definições que incidem diretamente sobre as atribuições dos municípios. Entre elas, podemos destacar: as cidades com mais de 20.000 habitantes são obrigadas a elaborar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano (CF, art.182); na política de educação, o município deve atuar prioritariamente no ensino pré-escolar e fundamental e aplicar, no mínimo, 25% da sua receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino (CF, art.211 e 212) (BRASIL, 1988).

Os municípios conquistaram transferências de receitas obrigatórias, A União deve repassar aos municípios, as receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que foram majoradas em 22,5% sobre a arrecadação dos impostos sobre a renda e Impostos sobre produtos industrializados (IPI). Este Fundo é o mais expressivo e sua receita é contínua, ou seja, o recurso é depositado no fundo municipal a cada dez dias. O fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a participação de cada município é determinada pela aplicação de coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes determinado no recenseamento demográfico. O FMP é fiscalizado pela Câmara Municipal e pelo TCU. A Constituição define também que a União deverá restituir aos Estados um total da arrecadação do IR e do IPI 21,5%, para o FPE – Fundo de Participação dos Estados e 3% a serem aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (LOPREATO, 2002).

O FMP também auferiu 50% da parcela do Imposto Territorial Rural (ITR) e do imposto único sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal (ICMS) e com o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte (IRRF).

Em relação aos estados, estes contabilizam 50% do imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), 25% do Cide (Contribuição de intervenção de desenvolvimento econômico) e 25% da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de serviços (ICMS). Para melhor compreensão do texto o QUADRO 2.3 demonstra a distribuição das receitas tributárias. (BRASIL, 1988; SANTOS, 2008).

QUADRO 2.3. Principais fontes de receitas municipais, tributos próprios e transferências constitucionais.

Recursos Próprios	Transferências Federais	Transferências Estaduais
Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	22,5% do IR e do IPI	25% do ICMS
Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU)	50% do ITR	50% do Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores (IPVA)
Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos (ITBI)	—	25% da parcela estadual do CIDE

Fonte: adaptação BRASIL, CF, 1988.

Não se pode deixar de mencionar que “a capacidade tributária ativa de dois principais tributos municipais (Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU e Imposto Sobre Serviço - ISS) é relevante apenas para os municípios prioritariamente urbanos, pois os municípios eminentemente rurais que representam um número significativo no território brasileiro, não aproveitam a arrecadação da receita proveniente destes tributos”. Para o autor, costuma-se “desprezar a realidade dos municípios agrícolas” (OLIVEIRA, 2010, p. 117).

Além disso, os municípios complementam suas receitas por meio de transferências voluntárias, compreendendo os convênios e a participação em fundos setoriais. É o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), do Sistema Único de Saúde (SUS) cujas políticas sociais exigem uma ampla descentralização ocasionando uma maior capilaridade (SANTOS, 2006).

Affonso *et al* (1998) comentam que na maior parte dos países desenvolvidos, a participação do poder local na geração da receita tributária nacional é bastante elevada. No caso do Japão, Suécia e Dinamarca os municípios arrecadam taxas superiores a 30%. As municipalidades brasileiras arrecadam o equivalente a 5, 4% da receita tributária, número inferior a países como a Bolívia, Hungria, África do Sul e Polônia. Não existe uma relação direta entre a democratização do poder político e participação dos governos locais na arrecadação tributária, embora o Japão, Suécia, Dinamarca e Noruega possuam governos democráticos bem consolidados, o mesmo não se pode dizer da Polônia.

Também não há uma relação direta entre a menor extensão territorial e a centralização do poder arrecadador. Nações que possuem as maiores federações em extensão territorial como os Estados Unidos (16,3%) e Canadá (10,8%) estão na dianteira em relação ao Brasil (5,4%) e Austrália (5,3). A situação dos dois últimos países gera maior participação dos governos centrais por meio de transferências intergovernamentais para regiões menos dinâmicas.

Nas administrações municipais ainda persistem alguns obstáculos que exigem imperativa vontade política para enfrentá-los, pois impactam diretamente nas condições do governo local em ampliar as ações de políticas públicas com o objetivo de atenuar os déficits sociais acumulados em áreas como, por exemplo, saúde, saneamento, educação básica, assistência social e gestão da cidade. Os principais desafios a serem enfrentados são: (i) o controle do crescimento vegetativo das despesas fixas, notadamente as de pessoal; (ii) o controle do crescimento dos repasses orçamentários às câmaras de vereadores; (iii) a criação de mecanismos de autofinanciamento das crescentes despesas com previdência municipal; (iv) a racionalização do uso dos recursos à disposição da administração local; e (v) a maximização das receitas próprias municipais, dentre outras (AFFONSO *et al*, 1998).

Apesar de vários autores corroborarem as virtudes da descentralização, Rocha e Faria (2004) alertam que o conceito pode estar supervalorizado por se fundamentar na crença de que a concessão de autonomia plena para os entes loco-regionais determinaria a resolubilidade para todas as dificuldades enfrentadas pelas relações intergovernamentais da federação. Porém, ao longo do tempo foi elucidado que somente o processo de descentralização, não acompanhado de recursos financeiros e gestão apropriada, por si só não resolve todas as mazelas do território nacional, bastante complexo em virtude da dimensão das disparidades socioeconômicas.

A CF de 1988 dilatou o universo político no sentido de revigorar os princípios determinantes do sistema tributário, sem que, no entanto, conseguisse apontar nenhuma direção a respeito da ideia de federalismo e do modelo de relações entre as esferas de governo a serem alcançados. Dito de outra forma, o debate sobre a questão tributarista não se empenhou em constituir e buscar recursos e resultados práticos para os problemas que envolvessem mais de uma esfera de governo, deixando de fora da regulamentação, a ação alusiva aos fluxos financeiros,

envolvendo a questão da dívida, fundamentais ao entendimento do complexo problema das relações intergovernamentais nos anos 1980 (LOPREATO, 2002).

À União compete o controle dos recursos públicos, porém cabe ao município auferir uma grande parte dessas receitas, pois são verdadeiros núcleos primários da nacionalidade, a origem da vida política e comunitária brasileira. Devido às grandes extensões territoriais do Brasil, os municípios espalham-se pelo vasto *hinterland*³, conduzindo benefícios às comunidades, mas, por vezes, e não poucas vezes, sem condições financeiras para tanto. A Constituição Federal possui um caráter de descentralização, sobretudo no quesito poder político, porém não proporciona elementos para minimizar as disparidades econômicas entre os estados e municípios do território nacional. Ao Estado ou município carente, cujo território é improdutivo e não há circulação de riqueza expressiva, de modo algum valem todos os tributos do sistema.

Embora os municípios sejam os mais aquinhoados pela divisão dos recursos tributários, ainda dependem de recursos estaduais e federais, decorrentes, em parte, da centralização tributária da União. Além disso, não houve uma preocupação em demarcar os limites sobre a distribuição de competências comuns dos três níveis de governo, deixando a regulamentação para posterior legislação complementar, além de apresentar trinta funções concorrentes entre os entes federativos. A presente situação provoca entraves para adequada implementação de ações, serviços e políticas públicas locais, consequência de uma insuficiência econômico-financeira (ABRUCIO, 2002; OLIVEIRA, 2010).

Ainda segundo Abrucio (2002), conquanto houvesse uma indefinição das atribuições para cada esfera de governo, os estados e municípios assumiram mais responsabilidades. Este processo ocorreu de maneira desorganizada, sem um caráter efetivo de coordenação por parte da União. Como consequência, estados e municípios aumentaram os gastos com políticas públicas sociais, mas sem um aprimoramento satisfatório na prestação dos serviços públicos.

³ Na língua germânica literal possui o significado de 'terra de trás' (de uma cidade ou porto). Em alemão, a palavra também se refere à parte menos desenvolvida de um país - menos dotada de infraestrutura e menos densamente povoada. As definições vêm sendo aprimoradas e adaptadas, convergindo no sentido de definir um porto ou um município que se caracteriza pela zona de influência como área de mercado ou um polo ofertante de serviços logísticos que deve atuar de forma proativa comercial e tecnologicamente, podendo ser dinâmica e mutável (SLACK, 1993 apud PIZZOLATO, SCAVARDA e PAIVA, 2010).

Os municípios assumiram um papel mais definido do que os estados por dois motivos: a descentralização exibiu um discurso municipalista, isto é, havia a concepção de que o poder local possibilitaria uma maior participação na elaboração da gestão de políticas públicas e as populações locais cobriam dos prefeitos ações governamentais mais eficientes.

O debate sobre a condição dos entes subnacionais estaduais e municipais do federalismo brasileiro pós-1988 extingue-se na medida em que quando consideramos os governos infranacionais como um todo: definitivamente, o quadro estabelecido pela atual Constituição (quando de sua promulgação) mostrou claramente a derrubada do centralismo que marcava a ordem política nacional, reestabelecendo a autonomia que deveria marcar os governos subnacionais.

Porém, não se pode inferir, a partir da expressiva conquista de poder alcançada pelo conjunto dos Estados ao longo da década de 1980, que nas relações horizontais entre esses atores a cooperação era a regra. Ao inverso, ao analisar o período de grande poder dos governadores (1982/1994), Abrucio (1998) explica que os únicos propósitos capazes de aglutinar os governadores eram os que intimidavam sua condição na hierarquia federativa. Em outras situações, as relações horizontais estaduais da federação eram assinaladas pelo insulamento entre as partes, sendo consideradas como “competitivas/não cooperativo” (ABRUCIO; COSTA, 1999).

Em relação aos municípios, a situação muda pouco, marcadas também pelo rivalismo entre si, apelando pelos procedimentos de guerra fiscais adotados ao longo da década de 1990, com o objetivo de atrair investimentos produtivos. Dessa maneira, pode se mostrar traiçoeira a defesa tanto da existência de um “federalismo municipalista” quanto de um “federalismo estadualista”, uma vez que prefeitos e governadores não costumam agir em conjunto regularmente. O que há de concreto a respeito do “novo pacto federativo” brasileiro é o enfraquecimento inicial da União e a posição dos governadores como atores centrais da política nacional, conformando um quadro que perdeu intensidade a partir de 1994, e, não obstante, ter suas principais características alteradas (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO e COSTA, 1999; ABRUCIO, 2001; ABRUCIO e SOARES, 2001).

Outro problema instituído após a promulgação da Constituição de 1988 foi a estimulação de uma política de incentivo de criação de milhares de municípios, seja impulsionado pelos

Estados visando a um maior controle dos poderes locais, seja incitado pela União, visando à descentralização das políticas públicas sob o argumento de que o poder local induziria e controlaria melhor as políticas públicas sociais. Para que este processo se instalasse foram diminuídas as exigências legais estaduais à emancipação municipal. Outro aspecto importante é que cerca de 70% dos municípios criados têm menos de dez mil habitantes. Essa conjuntura é bastante elevada na região sul totalizando em mais de 90% dos municípios (TOMIO, 2002).

Compreende-se que a maioria dos municípios brasileiros possui baixa capacidade institucional, acumulando sérias dificuldades de gestão, competência técnica e ainda pode-se destacar a parcimônia de escala para o comprometimento do desempenho satisfatório de suas demandas. Esta situação se repete nas unidades da federação, em grandes regiões metropolitanas e municípios de pequeno porte, necessitando, assim, de instrumentos de apoio federal.

O dilema se coloca quando o ente federativo que historicamente detém grande parcela de poder e de competências não tolera em ceder parte do que lhe “concerne”, com o desígnio de reequilibrar as forças políticas estatais e municipais, ou ainda, aqueles entes que recebem novas competências não possuem estrutura para absorvê-las satisfatoriamente (BASTOS, 1994). Nestes casos, e em outros, ao invés de equilíbrio, o que se aprofundará será a quebra do princípio da igualdade. Conforme Rui Barbosa, “o princípio consiste em tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desiguam” (BARBOSA, 1997, p.25).

Não obstante, passadas mais de duas décadas, a promulgação da Constituição Federal, profundas e complexas questões ainda persistem requerendo reconhecimento, enfrentamento e possíveis indicativos de soluções. Dentre outros, o pacto federativo, o excesso de centralização de poderes na União, bem como a quantidade e a qualidade do espaço conferido aos Estados-membros e aos municípios.

Abrucio (2002) elucida que na prática, não houve no plano intergovernamental, uma coordenação competente para potencializar de forma efetiva a descentralização após a redemocratização. Por sua vez, conforme CF de 1988, aos Estados coube uma situação indefinida em relação as suas competências e relacionamentos com os outros níveis de governo acarretando um vazio institucional. Esta conjuntura favoreceu uma posição flexível dos entes estaduais em relação às políticas públicas, ou seja, quando estas eram financiadas

pela União, os Estados participavam, caso contrário, isentavam-se das ações ou as repassavam para os municípios (ABRUCIO, 2002).

Apesar de vários autores corroborarem as virtudes da descentralização, Rocha e Faria (2004) alertam que o conceito pode estar supervalorizado por se fundamentar na crença de que a concessão de autonomia plena para os entes loco-regionais determinaria a resolutividade para todas as dificuldades enfrentadas pelas relações intergovernamentais da federação.

Porém, ao longo do tempo, foi demonstrado que apenas o processo de descentralização, sem o aporte de recursos financeiros e gestão apropriada, por si só não resolve todas as mazelas do território nacional, bastante complexo em virtude da dimensão das disparidades socioeconômicas. Ao Estado ou município carente, cujo território é improdutivo e não há circulação de riqueza expressiva, de modo algum valem todos os tributos do sistema.

Na década de 1990, as finanças estaduais sofreram um duro golpe. Tanto, pelo esgotamento de sua capacidade de financiamento inflacionário (emissão dos títulos dos tesouros estaduais) via controle acionário dos seus bancos, quanto pela consolidação que ocasionou uma degradação da condição fiscal dos estados devido à política monetária exercida (elevação sustentada das taxas de juros) (MELO E AZEVEDO, 1998).

Neste sentido, a conjuntura de estabilização exacerbou a horizontalização do conflito distributivo: o colapso fiscal de estados, os quais se viram impossibilitados de rolar suas dívidas no mercado financeiro, e se enfraqueceram perante a União. O dilema da horizontalização do conflito é que os estados estão imensamente fortalecidos no plano político, e enormemente debilitados do ponto de vista financeiro e fiscal. A tramitação das reformas tributária e da previdência (como também da reforma administrativa) está fortemente marcada por essa situação. A renegociação da dívida dos estados tem tido como moeda de troca o apoio às reformas.

Não houve uma preocupação em demarcar os limites sobre a distribuição de doze competências comuns dos três níveis de governo, deixando a regulamentação para posterior legislação complementar, além de apresentar dezesseis funções concorrentes entre os entes federativos. A presente situação provoca entraves para adequada efetivação de ações, serviços

e políticas públicas locais, consequência de uma insuficiência econômico-financeira (ABRUCIO, 2002; OLIVEIRA, 2010).

Ainda segundo Abrucio (2002), conquanto houvesse uma indefinição das atribuições para cada esfera de governo, os estados e municípios assumiram mais responsabilidades. Este processo ocorreu de maneira desorganizada, sem um caráter efetivo de coordenação por parte da União. Como consequência, estados e municípios aumentaram os gastos com políticas públicas sociais, mas sem um aprimoramento satisfatório na prestação dos serviços públicos.

Melo (1998) esclarece que existiram consequências perversas da descentralização como o neolocalismo, a exclusão social e a desorganização institucional. Embora, nos anos 1980 houvesse uma forte aceleração para implantação das políticas públicas nas esferas subnacionais, com debates sobre as Constituições Estaduais e Leis orgânicas municipais, além dos planos diretores. Forças renovadoras foram cruciais para o processo de inclusão das participações sociais em novas práticas de gestão pública. Entretanto, essa situação teve um preço a pagar que foram os efeitos perversos denominados neolocalismo ou neomunicipalismo com repercussões predatórias sobre a cidadania social.

As desigualdades inter e intra-regionais nas unidades subnacionais refletiram-se num cenário de hobbesianismo municipal, onde as relações de competição entre os entes federativos se sobressaem, isto é, há uma disputa generalizada entre as localidades privilegiando os investimentos industriais às alternativas de cooperação, prioridades sociais e atuação coletiva (MELO, 1998).

Além disso, a criação da autonomia municipal transferiu a discussão para o municipalismo, que ao se reinserirem no pacto federativo, consequentemente foram coautores na elaboração de políticas públicas diversas, na cobrança de maiores receitas fiscais e, evidentemente, nas novas coligações político-partidárias, e se lançaram a comportamentos não cooperativos: a competição fiscal e ao neolocalismo (MELO, 2003), deixando de lado a dimensão regional de diversos processos urbanos em prol de soluções locais, possibilitando a disseminação de posturas municipalistas que envolveram o colapso do planejamento aliado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local (BATISTA, 2013).

Entretanto, se a CF de 1988 trouxe a redistribuição de poder, os entes federativos subnacionais foram vítimas de um verdadeiro golpe fiscal com a criação de contribuições e taxas que não são obrigatoriamente redistribuídas conforme as normas federativas que asseguravam recursos aos estados e municípios. Na prática, com o passar dos anos, a receita acabou sendo concentrada na União. Como consequência, a federação se desconstituiu reiterando a inviabilidade de qualquer pacto federativo e tributário, impelindo-se a uma rota de fuga que é um “beco sem saída”. Estados e municípios são obrigados a lançar instrumentos de gestão pouco ortodoxos, isto é, os serviços públicos são transformados em lógicas empresariais induzidas pela contratação de consultores que pouco compreendem a finalidade do papel do Estado. Assim, operam como se estivessem em um mercado de livre concorrência acirrando competitividades entre a região e favorecendo a frestas sócioterritoriais e aprofundando a desintegração do território (VAINER, 2007).

Atualmente, tem havido uma mudança de perspectiva nos referenciais teóricos com um interesse cada vez mais amplo em debater sobre o desempenho institucional e práticas exemplares (*best practices*), isto é, um modelo mais pragmático (técnico-administrativo). Ganham força, propostas de planejamento estratégico, gestão eficiente e desenvolvimento local autonomizando as cidades, sustentando o ideário da reforma urbana na busca de um consenso de atores locais, imanente ao interesse de desenvolvimento socioeconômico da cidade.

Bourdieu (2003, p. 165), afirma que “o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce”. Como consequência dessa batalha no âmbito do poder, o lugar assume uma dimensão sociocultural categórica nos processos de desenvolvimento, criando uma atmosfera que pode tanto favorecê-lo quanto bloqueá-lo. Entre os diversos elementos desse ambiente insere-se o grau de associativismo, que inclui na agenda política a questão da constituição dos sujeitos coletivos.

A grande maioria dos municípios brasileiros possui uma população inferior a 30.000 habitantes, em geral, dependente de atividades basicamente rurais, apresentando insignificante capacidade de arrecadação própria. Na verdade, são meros executores das políticas formuladas e financiadas pelas esferas supragovernamentais (estadual e federal). É nesse

contexto que emerge a tendência do associativismo municipal, dentre eles, o consórcio intermunicipal (SANTOS, 2008).

2.4. Teoria do Capital Social

Nesta pesquisa adota-se como principal referencial teórico a aplicação de conceitos atinentes à perspectiva da teoria do capital social. É notório que a teoria do capital social foi estudada eminentemente centrada no movimento dos cidadãos, no interesse e na mobilização coletiva. O conceito mais puro dessa teoria faz referência a um montante de recursos que um indivíduo consegue mobilizar através de uma ampla rede de relações sociais e auxílio de suas intenções. O estoque de capital social de um indivíduo depende tanto do tamanho da rede de relações que ele consegue articular quanto dos recursos possuídos pelos membros de tal rede.

Para realizar este trabalho, optou-se por considerar a possibilidade da adaptação da teoria deslocando o estoque de capital social do indivíduo, ou melhor, dizendo, dos cidadãos para os agentes públicos e/ou para a elite técnica que detém a vontade e o recurso social para mobilizar outros parceiros para constituição dos objetivos em comum, isto é, a instituição dos consórcios públicos. Essa licença foi capitaneada visando demonstrar que a teoria do capital social poderia ser aplicada no âmbito da gestão pública. Os burocratas utilizam um espaço político no qual não são tratadas apenas as ideologias partidárias ou questões afins, mas também objetivos em torno de um bem público ou políticas públicas.

Assim, esses atores são mobilizados não só pela causa, mas pela formação e pelo profissionalismo, ou seja, “por vestir a camisa” do que desempenham no seu trabalho diário. Fazendo essa pequena introdução, discorrer-se-á sobre a teoria do capital social e, em seguida debater-se-á sobre a sua relação com o tema dessa tese.

Bourdieu foi um dos primeiros cientistas sociais a estudar o capital social como uma forma distinta de capital em seu artigo “*The forms of capital*”. Sendo assim, o capital social é tratado por ele como um recurso individual que é passível de utilização pela pessoa que o detém. O capital social de um indivíduo seria, por assim dizer, um recurso diretamente relacionado à rede de relações sociais que tal indivíduo consegue mobilizar em favor de alguma ação que deseja realizar e/ou algum objetivo que pretende alcançar.

A participação nessa rede de relações quando não real ao menos potencial, ao agregado de recursos possuídos pelos integrantes de suas redes de relacionamentos: “ser membro de um grupo proporciona a cada um de seus membros todo o suporte do capital possuído coletivamente” (BORDIEU, 2004, p. 14).

Dentro desta concepção de capital social como rede de relacionamentos passíveis de mobilização, a ideia de confiança ocupa um papel importante, pois é a confiança entre os membros do grupo de que se pode contar com os recursos dos demais quando for necessário que gera a solidariedade necessária para a mobilização conjunta, seja através da utilização dos recursos alheios, seja através da disponibilização dos recursos próprios em favor de outros membros.

Bourdieu trata ainda das formas de reprodução do capital social e pressupõe que ele se reproduz através de uma continuada relação de afirmação e reafirmação dos laços entre os indivíduos, ou seja, através de constantes relações de sociabilidade entre os membros do grupo, da troca de objetos e coisas que simbolizem o pertencimento ao grupo e o reconhecimento mútuo: “A reprodução do capital social pressupõe incessantemente esforço de sociabilidade, uma série contínua de intercâmbios na qual o reconhecimento é infinitamente afirmado e reafirmado”. (BOURDIEU, 2005, p. 17).

Neste campo de avaliação do desempenho institucional cabe destaque ao trabalho seminal de Putnam (2007). O autor, ao analisar o desempenho dos governos regionais na Itália, buscou construir uma matriz explicativa que justificasse o porquê de instituições semelhantes em seu desenho obtiverem desempenhos tão discrepantes. O trabalho de Putnam influenciou significativamente um amplo conjunto de novos estudos institucionalistas, destacando o conceito de capital social como possível variável explicativa para o desempenho institucional. Em suma, um governo que assegure um ambiente institucional no qual os indivíduos possam criar organizações para lidar com uma diversidade de problemas e oportunidades de ação coletiva pode aumentar significativamente o capital social de sua população.

Putnam (2007) é enfático ao decretar que a eficiência das instituições é fortemente condicionada por conjunto de características específicas da organização social, tais como laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais,

constituintes da noção de capital social. O conceito de capital social continuou sendo expandido ao longo do tempo, passando a ser utilizado para compreender questões ainda mais abrangentes da ação coletiva.

Esta visão expansionista passa, assim, a reconhecer a importância do capital social na solução de problemas de ação coletiva, tendo implicações significativas tanto para a teoria de ação coletiva quanto para as políticas públicas, na medida em que se opõe aos modelos tradicionais da ação coletiva, que assumem que os atores são indivíduos atomizados, buscando alcançar objetivos egoístas em curto prazo, levando cada indivíduo a não contribuir de forma eficiente em projetos coletivos.

Putnam (2007) destaca a existência de uma significativa associação entre responsabilidade cívica, políticas públicas e desenvolvimento econômico. As normas compartilhadas, que podem ser enraizadas em parentesco, etnia, valores religiosos ou ideológicos, mas também em padrões de desempenho profissional e códigos comportamentais, reduzem a incerteza, pois permitem aos atores prever o comportamento mútuo. Com isso, forma-se um circuito virtuoso, pois “a própria cooperação gera confiança” (PUTNAM, 2007, p. 180).

O capital social é relacionado com cidadania, civismo e democracia. O autor desenvolve o conceito de “comunidade cívica”, colocando que as diferenças entre o civismo em diferentes regiões estão relacionadas às raízes histórico-culturais das mesmas, e que as comunidades “mais cívicas”, aquelas que tiveram mais formas de organização social voluntárias no passado, e que ainda hoje permanece, seriam responsáveis pela geração de cooperação, confiança social e normas que contribuiriam na solução dos dilemas da ação coletiva (PUTNAM, 2007).

O norte da Itália, não obstante com algumas inconstâncias, cultivou no transcorrer do tempo (desde o séc. XI), uma tradição cívica mais vigorosa, um maior comprometimento da população com o sentido da coisa pública (*res publica*), uma sociedade mais cooperativa e mais confiante em seus pares. Essa cultura cívica associada à confiança interpessoal traduz-se em capital social, cujos benefícios são comuns a toda comunidade. A capacidade de associativismo no Norte é muito maior para fins de lazer ou atividades sociais que no Sul, isto é, são capazes de constituírem laços horizontais de participação. O Norte da Itália, a exemplo de outras sociedades com forte cultura cívica, conviveriam em um equilíbrio positivo,

reproduzindo um “círculo virtuoso”, por meio do qual, as mudanças de interesse geral seriam sempre maximizadas pelas próprias virtudes da sociedade.

Por outro lado, a região do Sul da Itália, cujo passado foi de mais riqueza que do Norte, foi conformando ao longo do tempo, como uma região mais individualista, mais hierárquica, clientelística, com forte presença paternal e hierárquica da Igreja Católica. As regiões mais atrasadas viveriam também um ponto de equilíbrio, mas um equilíbrio que repetiria o “círculo vicioso” de hábitos individualistas, clientelistas em suma, que reproduziria os vícios do grupo, impedindo uma vida próspera em comum.

Além das variáveis identificadas por Putnam (2007), confiança, normas de reciprocidade e engajamento cívico, Ostrom e Ahn (2001) destacam ainda as instituições e as regras formais e informais como aspectos importantes do capital social para o estudo da ação coletiva.

Ostrom, Gardner e Walker (1994) definem regras como sendo as prescrições que especificam quais ações ou resultados são requeridos, proibidos ou permitidos, e as sanções autorizadas caso as regras não sejam seguidas. Assim, as regras servem para estabelecer ordem nas atividades sociais e aumentar a previsibilidade de seus resultados.

As regras estão relacionadas a padrões de atividades em diversos níveis, podendo incluir desde atividades operacionais diárias, até atividades constitucionais, que ditam as regras gerais em uma escala “macro” sobre como os indivíduos podem se comportar na sociedade (OSTROM; AHN, 2001).

Em níveis mais operacionais, ou “micro”, o tipo de regras que os indivíduos vão estabelecer depende dos tipos de normas e padrões de reciprocidade já existentes no âmbito social e vice-versa (ou seja, padrões de reciprocidade dependerão, em grande medida, dos tipos de regras elaboradas em um contexto). No que se refere ao estabelecimento de regras conjuntas para a solução de um problema de ação coletiva, é preciso ressaltar que a simples criação destas regras não implicará necessariamente em uma solução. Será preciso que os grupos aprendam a lidar com essas regras e com os conflitos que surgirão a partir de seu uso e do entendimento que cada um tenha delas, fazendo continuamente os ajustes necessários para adequá-las ao bom funcionamento do grupo.

Ostrom e Ahn (2001) consideram que se o grupo conta com um histórico de trabalho conjunto e um estoque de capital social, a condução desse processo deverá ser mais fácil do que na ausência deste tipo de relações. O conflito, seja pela má interpretação de alguma regra, pela falta de confiança entre os participantes ou outro motivo, pode inibir a carga positiva de experiências anteriores bem-sucedidas de trabalho em grupo, e criar novas dúvidas e desconfianças sobre a confiabilidade de alguns participantes. Assim, o capital social não é apenas criado, ele também pode ser destruído, enfraquecido, fortalecido ou transformado.

Outros estudiosos como Putnam (2007), Ostrom e colaboradores, igualmente valeram-se do conceito de capital social relacionando-o a maneiras de solucionar problemas de ação coletiva. Neste caso, os estudos voltaram-se especificamente para situações de recursos de uso comum, porém em uma escala relativamente pequena. As normas compartilhadas, o conhecimento comum e regras em uso que os apropriadores de um recurso desenvolvem ao longo do tempo seriam assim formas de capital social com as quais eles podem construir arranjos institucionais para resolver problemas de recursos de uso comum (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

Ostrom e Ahn (2001) ressaltam que os resultados destes estudos em menor escala não podem ser diretamente aplicados a situações mais complexas e de maior escala. Entretanto, a intersecção entre arranjos organizacionais em diferentes escalas poderia ajudar os indivíduos que participam deles a resolver problemas de ação coletiva na escala mais complexa, levando para lá um aprendizado adquirido na escala menor sobre processos de elaboração, experimentação e modificação de suas próprias regras. Esta ideia constitui o mecanismo essencial utilizado no referido trabalho de Putnam (2002), mostrando como as redes de engajamento cívico em pequena escala criam os fundamentos para uma governança democrática em maior escala.

Como foi dito na introdução, o leitor deve deslocar o sentido do vocábulo “cidadão” para o termo “agentes públicos” para que o texto alcance sua finalidade. Bourdieu (2004) e Putnam (2007), explicam sobre a necessidade, a importância e a função da confiança entre os integrantes de qualquer associação na busca de seu objetivo comum. Putnam (2007), ao estudar o comportamento da sociedade com forte cultura cívica, ressalta ainda mais o processo, pois assegura que a competência das instituições seja altamente condicionada por

uma associação de características peculiares da organização social, tais como vínculos de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais, constituintes da noção de capital social.

Associado ao capital social do tipo institucional tem-se também o que se pode nomear de capital social sinérgico, o qual se refere a alianças profissionais dinâmicas e relações entre e dentro de burocracias estatais e atores da sociedade civil e arranjos em que representantes do Estado, setor privado, e sociedade civil criam fóruns comuns (WOOLCOCK; NARAYAN, 2002). Essa abordagem do capital social é depositária da noção de sinergia estado sociedade, desenvolvida por Peter Evans e outros. Neste contexto, capital social sinérgico pode ser considerado como uma tipologia específica de Capital Social Institucional.

Para Woolcock (1999), o conceito de capital social encontra-se subentendido como a aptidão das associações em estabelecer conexões e vínculos com outras coletividades, permitindo que fonte de recursos externos à composição do grupo seja acessível. Diz respeito especificamente ao ingresso e interferência que os grupos sociais têm sobre organizações formais como o governo, sistema judiciário ou empresas. Esta categoria assume que além de coesão interna e da capacidade de interagir para além das suas fronteiras, o engajamento com instituições formais é crucial para majorar a competência do grupo social de operacionalizar em benefício de seus interesses coletivos.

A riqueza econômica, a situação macroeconômica, a localização geográfica dentre tantos outros são condicionantes que influenciam decisivamente na qualidade das relações sociais e institucionais incorpora os componentes relativos às relações sociais que conformam o processo de desenvolvimento territorial.

Porém, segundo Woolcock (1999), as causas que explicam as diferenças entre regiões ou territórios quanto ao padrão de desenvolvimento, não podem ser elucidadas nem pelas teorias neoutilitaristas que expõem que isto é devido simplesmente a que os agentes implicados têm distintas atitudes frente à cooperação, ou que o Estado é o problema e não a solução; nem pelas explicações culturais pelas teorias da modernização, nem pelos argumentos da teoria da dependência que enfatiza a exploração centro-periferia. Para compreender essas diferenças se deve incorporar uma análise dessas incorporações sociais existente em uma comunidade e da natureza das relações Estado-sociedade civil dentro dela.

Para compreender essas diferenças se deve incorporar uma análise dessas incorporações sociais existente em uma comunidade e da natureza das relações Estado-sociedade civil dentro dela. A cultura, o poder ou a racionalidade pode jogar um papel importante nos processos de desenvolvimento, mas os resultados desses processos se materializam através das relações concretas que é preciso conhecer (...). É impossível compreender as possibilidades de política de desenvolvimento sem conhecer as características das relações sociais existentes tanto em nível micro como em nível macro, nem sem saber como se articulam esses níveis entre si, nem como esse nível de articulação emergiu historicamente (WOOLCOCK, 1999, p. 183).

Evans (1997), ao apresentar a noção de *State Society Synergy* destaca o papel central das instituições na formação de capital social, através da construção de uma sinergia na relação entre Estado e sociedade civil. Este processo dependeria de uma ação estatal autônoma (Estado proativo e com burocracia eficiente), mas ao mesmo tempo inserida e conectada na estrutura social circundante. Para Evans (1997), a noção de inserção (*embeddedness*) diz respeito aos laços que conectam cidadãos (sociedade) e funcionários públicos (Estado), mesclando a fronteira público-privada. Apesar dos riscos de captura do Estado pelos interesses privados, Evans (1997) considera que as redes que ultrapassam tais fronteiras entre público e privado podem ser depositários de valioso capital social.

Woolcock (1999) e Evans (1997) contribuem para a pesquisa na medida em que os especialistas e agentes públicos se valeram de vários expedientes para a formação do capital social com o objetivo da criação do consórcio. Os consórcios que foram viabilizados procuraram adesão além das fronteiras de seus espaços físicos. Os técnicos foram bastante proativos no sentido de buscar apoio de atores políticos das esferas federal, estadual executiva e legislativa, expertises (FUNASA), apoio financeiro do Ministério das Cidades.

A prática do cooperativismo promove a autonomia de iniciativas coletivas que surgem a partir de alternativas de produção factíveis e de uma perspectiva progressista em oposição à economia centralizada. Como alternativa econômica, o cooperativismo infunde valores de autonomia, democracia participativa, igualdade, equidade e solidariedade. O consórcio também funciona baseado na cooperação por meio do vínculo aberto e voluntário; o controle democrático por parte dos membros, isto é, as decisões fundamentais são tomadas pelos cooperados de acordo com o princípio "um membro, um voto"; a participação voluntária dos entes federados; a autonomia; a independência em relação a outras organizações e o

compromisso de oferecer serviços de saneamento de qualidade e integralidade para a população.

O capital social baseia-se na coesão interna do grupo por meio de uma simples densidade associativa. O capital social pode ser desmembrado em duas tipologias. O tipo ponte, (*bridging social capital*) que adiciona à noção anterior o valor das transações tanto verticais quanto horizontais entre pessoas de um mesmo grupo com outros grupos, e o tipo conexão ou institucional, que agrega mais dois aspectos aos anteriores, o político e o social, que irão plasmar a estrutura social e permitir que as normas de cooperação e reciprocidade sejam desenvolvidas (WOOLCOOK, 1999).

Bourdieu (1980), Coleman (1988) e Putnam (2007) são os principais autores na construção e disseminação do conceito de capital social. Bourdieu (1980) foi o precursor na investigação contemporânea da concepção de capital social. Para o autor, o capital social funciona como agregador de recursos reais ou potenciais, possibilitando o propósito de pertencimento permanente a determinados grupos e instituições, sendo o único a inserir na estrutura do estudo, a ideia de conflito. O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações úteis, mais ou menos institucionalizadas que proporcionam a vinculação a um grupo.

Coleman (1988) institui a ligação entre a teoria da escolha racional e as relações sociais no desenvolvimento de capital social. A definição apresentada pelo autor é de que o capital social é “(...) a habilidade de as pessoas trabalharem juntas em grupos e organizações para atingir objetivos comuns” (COLEMAN, 1988, p. 95).

No contexto de comunidades de pequeno porte e alta integração, a confiança nasce das interações face a face e da coesão existente entre seus membros. Já nas sociedades complexas, a confiança somente pode surgir em função da existência de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica. Ao contrário de outras formas de capital, o capital social é inseparável da estrutura de relações estabelecidas entre os atores (COLEMAN, 1988).

O principal aspecto do capital social em relação a outras configurações (físico, cultural, humano), descrita tanto por Bourdieu, quanto por Coleman (1988), é a sua intangibilidade. McNaughton (2000) explica que, diversamente do capital físico, o qual se desgasta com a sua

utilização, o capital social funciona inversamente, somente expande a sua valia, por meio do seu uso contínuo, ou seja, de reiteradas interações. A avaliação dos níveis de capital social de uma comunidade geralmente é realizada conferindo os níveis de confiança quer entre os seus componentes uns com outros, quer entre os membros dos grupos ou da sociedade e as principais instituições presentes.

Coleman (1994) sinaliza variadas tipologias de capital social: (i) obrigações, expectativas e confiança; (ii) canais de informação e (iii) normas e sanções efetivas. Além disso, distingue as estruturas sociais que promovem a manifestação de certas formas de capital social: (i) o término das redes sociais que estimulam a criação de regulamentos, pela viabilidade de imposição de punições e; (ii) a existência de instituições sociais flexíveis, ou seja, que possam ser utilizadas para diversas finalidades (Coleman, 1994).

Conforme Coleman (1994), as relações sociais e a produção de capital produzem distintos resultados individuais. No caso das obrigações, expectativas e confiança, quem proporciona um favor o faz almejando que num futuro indeterminado seja auferido algo em troca. Esta obrigação pode ser transformada em certeza da retribuição do crédito (*credit slip*). A respeito dos canais de informação é importante frisar que a informação torna-se um poderoso agente de capital social. Sobre as normas e sanções, estas são efetivas quando internalizadas no sentido de proteger o bem público e a existência da coletividade de riscos de problemas.

As regras em níveis mais “macro”, ou as leis formais - regras escritas, regulações administrativas e decisões judiciais escritas no papel e reguladas por uma autoridade pública – podem ter resultados prejudiciais ou benéficos para uma sociedade, dependendo da estrutura social na qual estiverem inseridas. Se aplicadas de forma autoritária, podem diminuir ou destruir a base da cooperação social, dificultando a existência de formas de auto-organização.

Por outro lado, em contextos mais democráticos, as leis formais nos níveis nacionais, regionais e locais podem ser de grande importância para sustentar e facilitar a cooperação social e formas de auto-organização, uma vez que as próprias leis, assim como agentes governamentais e os tribunais, são importantes fontes de informação, suporte, monitoramento e sancionamento complementares para indivíduos que buscam a autogovernança. Assim, um ambiente democrático constitui valioso capital social para qualquer sociedade (OSTROM; AHN, 2001).

Argumentando também nesse sentido, Olson (1999) ressalta a importância do contexto na capacidade dos indivíduos para resolverem problemas de ação coletiva. Em um governo autoritário é fundamental a capacidade dos participantes de mudarem a estrutura na qual estão inseridos. Esta mudança por si se constitui em um problema de ação coletiva de segunda ordem, não menos difícil de ser solucionado que o problema inicial, de primeira ordem. Entretanto, este autor coloca que às vezes uma mudança na estrutura da situação em que os indivíduos se encontram pode conduzir à solução do problema inicial, através da criação de novos incentivos que podem ser monitorados e feitos cumprirem pelos próprios participantes. Em sociedades democráticas os indivíduos têm, em diversas situações, a possibilidade de criar regras, desde que estas se encaixem dentro do sistema legal formal mais amplo.

O conceito de capital social engloba o conjunto das características da organização social, tais como redes, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação entre atores para gerar benefícios mútuos. Segundo Putnam (2007), por analogia com as noções de capital físico e humano, a ideia central da teoria do capital social é que as redes sociais têm valor. Assim como uma chave de fenda (capital físico) ou uma educação universitária (capital humano) podem aumentar a produtividade (tanto individual como coletiva), também os contatos sociais afetam a produtividade de indivíduos e grupos.

Apesar deste relativo consenso quanto a uma definição geral do conceito, diversos autores têm trabalhado a partir desta teoria, frequentemente existindo diferenças na elaboração conceitual adotada por cada um deles, assim como nos respectivos campos de aplicação em que foi utilizado. Para Ostrom e Ahn (2001), o desenvolvimento do conceito de capital social teve duas tendências diferentes: a minimalista, que surgiu em uma primeira fase de sua elaboração, e a expansionista, que resultou de uma ampliação do conceito inicial.

A visão minimalista considera o capital social como sendo pertencente a cada indivíduo, constituindo-se essencialmente no acesso que indivíduos podem ter a redes pessoais que possam favorecer seus interesses. Nesta abordagem, quando se assume que um grupo de indivíduos pode possuir capital social, este na realidade não pertenceria exatamente ao grupo, mas sim a um indivíduo, que poderia usá-lo para favorecer os interesses desse grupo se isto favorecesse também seus próprios interesses. Assim, nesta visão, o capital social não está muito relacionado com a solução de problemas internos de ação coletiva de um determinado

grupo, mas sim a uma soma de redes de conexões individuais, que podem vir a favorecer os interesses de um grupo do qual um determinado indivíduo faça parte (OSTROM; AHN, 2001).

A existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos são o que permitiria aos indivíduos se mobilizarem para a ação coletiva (FERNANDES, 2002). Pouco tempo depois, em trabalho publicado em 1990 – *Foundations of Social Theory*, Coleman (1990) se afasta mais ainda da visão minimalista, quando define o capital social pela sua função. Para este, o capital social seria constituído de uma variedade de entidades diferentes, sendo que todas elas consistem de algum aspecto da estrutura social, e todas elas facilitam certas ações dos indivíduos que estão dentro dessa estrutura.

Isto o assemelharia a outras formas de capital (físico e o humano) em alguns sentidos: ele é produtivo, tornando possível alcançar alguns fins que seriam inatingíveis na sua ausência; e ele não é totalmente intercambiável, mas é intercambiável em relação a atividades específicas – ou seja, uma dada forma de capital social que é valiosa para facilitar determinadas ações pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras. Por outro lado, o capital social se diferenciaria de outras formas de capital, por ser inerente à estrutura de relações entre as pessoas, não estando alocado nem nos indivíduos nem nos implementos físicos de produção (COLEMAN, 2000).

Nessa definição este autor assume explicitamente que o capital social não está alocado nos indivíduos. No mesmo trabalho, Coleman (2000) passa também a considerar organizações intencionais como formas de capital social, aproximando-se, portanto, da visão expansionista, segundo a qual o capital social é um recurso coletivo, e não individual, e pode contribuir para a solução de problemas de ação coletiva.

A confiança social é o fator chave para facilitar a cooperação voluntária nas sociedades modernas complexas, uma vez que esta diminui o risco sobre a possibilidade de que outro agente ou grupo de agentes não desempenhe uma determinada ação esperada. Onde há cooperação voluntária, não quer dizer que exista necessariamente um comportamento altruísta: “A cooperação se baseia numa noção muito viva da importância recíproca dessa cooperação para os participantes, e não numa ética geral da união entre os homens ou numa visão orgânica da sociedade” (GEERTZ, 1962 apud PUTNAM, 2007, p. 178).

As principais fontes para a confiança social seriam as normas de reciprocidade (em especial, as de reciprocidade generalizada) e as redes de engajamento cívico. A reciprocidade generalizada diz respeito à existência de favores, ou “obrigações morais” pendentes entre dois ou mais agentes, e esta tende a ser produzida pela frequente interação entre uma diversa gama de pessoas. Um indivíduo faz algo “sabendo” (na verdade, esperando) que em algum momento, quando ele precisar - algum outro indivíduo daquela comunidade fará algo por ele. A reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social, uma vez que restringe eficientemente o comportamento oportunista, e isso leva a um aumento no nível de confiança entre aqueles que presenciam a reciprocidade repetidamente (PUTNAM, 2007).

As redes de engajamentos cívicos podem ser exemplificadas por associações de bairro, grupos de coral, esportivos, ou outros ambientes de convivência social. Para Putnam (2007; 1999), estas representam uma forma particularmente importante de capital social devido à interação horizontal intensa que ocorre nesses ambientes. Os sistemas de participação cívica são uma forma específica de sistema horizontal de intercâmbio, e nesses sistemas, os agentes possuem o mesmo status e o mesmo poder. Esta interação promoveria a troca de informações através dos membros da rede, além de propiciar outras valiosas formas de cultivar a reputação, criando incentivos para um comportamento confiável mesmo para aqueles que em outras circunstâncias teriam um comportamento egoísta ou oportunista, como no caso do sistema vertical, onde há relação é assimétrica e de dependência. Para Putnam:

“O fato de as articulações verticais serem menos úteis do que as articulações horizontais para solucionar os dilemas da ação coletiva, talvez seja uma das razões porque o capitalismo mostrou-se mais eficiente do que o feudalismo no século XVIII, e porque a democracia revelou-se mais eficaz do que autocracia do século XX” (PUTNAM, 2007, p. 184).

Ao colocar os indivíduos em contato frequente, esses engajamentos cívicos aumentariam os custos potenciais para aquele que não aja de maneira confiável, pois este poderia ser mal visto ou mesmo excluído do grupo caso suje sua reputação. Esses engajamentos incentivariam também normas de reciprocidade, e incorporariam experiências de colaboração passadas, que poderiam servir como referencial para colaborações futuras.

A teoria de Putnam (2007) sobre capital social procura explicar a diferença no desempenho institucional e no civismo, partindo do pressuposto de que as comunidades mais cívicas seriam responsáveis pela geração de cooperação, confiança social e normas que contribuiriam na solução dos dilemas da ação coletiva. O desenvolvimento desta teoria constata que: (i) o problema da ação coletiva reside no centro do desenvolvimento econômico e da ordem democrática; (ii) a contratação e monitoramento explícitos são em geral muito custosos ou impossíveis, e fazer cumprir as regras por uma terceira parte é praticamente inviável; (iii) a cooperação voluntária é necessária; e, (iv) a cooperação voluntária é melhorada em grande medida quando os participantes contam com o capital social existente, especialmente na forma de regras de reciprocidade e participação cívica (PUTNAM, 2007; OSTROM; AHN, 2001).

A partir da elaboração conceitual de Putnam (2007) sobre o capital social, onde foram expandidas suas possibilidades de aplicação, diversos trabalhos têm buscado compreender a influência do capital social em projetos de desenvolvimento, procurando identificar o seu impacto sobre a renda ou sobre a ação coletiva no nível comunitário. Um exemplo é a série de estudos conduzidos dentro da *Social Capital Initiative* SCI do Banco Mundial, onde os pesquisadores buscaram entender de que forma o capital social influenciava a eficiência e a sustentabilidade de programas de desenvolvimento. Os estudos conduzidos neste sentido têm reforçado a ideia de que o capital social é necessariamente relacional, e não individual, existindo apenas onde é compartilhado (GROOTAERT; BASTELAER, 2002).

As práticas de cooperação decorrentes da existência de uma larga consistência institucional contribuem para distintos propósitos, tais como, a capacitação dos atores sociais e institucionais, o desenvolvimento ou aquisição de tecnologias, a difusão de novas formas de produção ou comercialização, o compartilhamento de qualidade mínimos na produção local ou o desenvolvimento de ações conjuntas para a comercialização de produtos dentro ou fora do âmbito local.

O componente da densidade institucional é determinante para a presença, a continuidade e ampliação e todas as formas de cooperação transformando-se em um elemento capital na explicação dos diversos percursos de desenvolvimento territorial. A cooperação territorial, em todas as suas configurações atua, por sua vez, como alicerce de geração e solidificação de

redes e o desenvolvimento de governança territorial, portanto, do corpo de aprendizagens e inovações coletivas que ocorrem no território (FERNÁNDES, 2004).

O estudo do capital social propôs-se a explicar o comportamento dos agentes públicos dos consórcios que se valeram da proximidade e intimidade que já possuíam anteriormente (estoque de capital social) para se unirem em torno de objetivos comuns. O objetivo comum consistiu em atingir a viabilização do projeto do consórcio para que este alcançasse um melhor desempenho na gestão, com redução de custos e maior efetividade na execução das ações de saneamento dos municípios afiliados. A teoria do capital social contribuiu para explicar as diferentes orientações e tendências. Bem como cada consórcio se comportou frente aos desafios internos e externos expostos durante as etapas de elaboração e implantação dos mesmos.

2.5. Consórcios Públicos

2.5.1. Novas organizações territoriais: Os consórcios públicos e o poder local

Em relação aos consorciamentos intermunicipais, pode-se dizer que alguns estados tomaram a iniciativa de formar as bases do associativismo antes mesmo desta matéria figurar nas cartas constitucionais federais, o Art. 60 da constituição do Estado de São Paulo de 1921 transparece a ideia ao ditar: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém de aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomarem” (SÃO PAULO, 1921, p.21).

No texto constitucional de 1937, o objeto consórcio foi citado de maneira alusiva, reconhecendo a personalidade legal de direito público para as agregações municipais. Foi justamente nesta Constituição, como assegura Losada (2008), que surgiu pela primeira vez a figura dos consórcios públicos denominados consórcios administrativos. O art. 29 cita: “Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos com personalidade jurídica limitada a seus fins”. Em parágrafo único define-se que “caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração” (BRASIL, 1937).

Os consórcios administrativos eram considerados apenas pactos de colaboração, tendo importância relativizada. Desta forma, não foram formalizados sequer contratos que não eram

obrigatoriamente cumpridos. Não possuíam envergadura para ter conformação de personalidade jurídica. Conforme Ribeiro (2007) as regras vigentes tinham por desígnio obstruir qualquer tentativa dos consórcios obtivessem o status de núcleos de poder e, desta maneira, concorrer com o regime centralizador.

Se as constituições que sobrevieram não tiveram a preocupação de formalizar juridicamente os consórcios, a omissão de pressuposto constitucional não impossibilitou que as práticas associativas se disseminassem na administração pública, especialmente na esfera municipal. O reconhecimento do ente consórcio foi puramente formal, porque a política do Estado Novo era centralizadora. Estes cercearam a autonomia dos municípios submetendo-os aos rigores do controle estadual, através de anulação das deliberações, decisões ou quaisquer outros atos das câmaras municipais. Rui Barbosa descreve estes atos como “o confisco geral da municipalidade pelo presidente do Estado” (BARBOSA, 1898, p.190; CAMPANHOLE, 1983; LOSADA, 2008; BRASIL, 1937).

No período de 1946 até 1964, estabeleceu-se um debate sobre a relevância da descentralização das políticas públicas, tendo como sustentáculo os Estados e municípios com o objetivo de resgatar a cooperação federativa e conseqüentemente o papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional e nacional.

A Região Sul, na década de 1960, lutou para a criação de uma instituição que fomentasse seu desenvolvimento. A elite política pressionava o governo federal para obtenção de recursos financeiros que pudesse investir no parque industrial e na infraestrutura da região. Em 1961, os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul elaboram em conjunto um trabalho de diagnóstico demonstrando as dificuldades que enfrentavam para o fomento do desenvolvimento dos estados sulistas. Dentro deste contexto concretiza-se a ideia de fundação de um banco regional de fomento às atividades produtivas da região. O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), criado em 1961, consistia em uma autarquia interfederativa dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, podendo ser considerado um ensaio de um consorciamento interestadual (RIBEIRO, 2007; FONSECA, 1988).

A associação intermunicipal também foi objeto da Carta Política de 1967. Embora não contemplasse o conceito consórcio, permitia o convênio entre os municípios. No art. 16,

parágrafo 4º: “Municípios poderão celebrar convênios para realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo da aprovação das respectivas câmaras municipais” (BRASIL, 1967). Na Emenda Constitucional de 1969, o art. 16 da Constituição de 1967 que previa a existência de convênios entre as diferentes esferas de governo foi preservado a despeito de vários artigos suprimidos e revogados.

O Art. 241 da Constituição Federal de 1988 alterados pela Emenda Constitucional nº. 19/1998 assegura que: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. O objetivo da norma é a consolidação da gestão associada entre os entes federados para a consecução de fins de interesse comum.

Mas, segundo Di Pietro (2008, p. 450) o artigo citado criou certa perplexidade ao definir que os entes federados “disciplinarão por meio de lei os consórcios e os convênios de cooperação” sugerindo que cada ente federativo teria competência própria para legislar a matéria. Porém, a autora argumenta que, como os consórcios envolvem a participação de diferentes pessoas jurídicas públicas, é impossível que cada qual estabeleça suas próprias normas, sem que haja uma lei federal estabelecendo os pontos comuns. Ao promulgar a Lei nº. 11.107/2005, o objetivo dos legisladores foi justamente estabelecer normas gerais.

Ribeiro (2007) ensina que devido à fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação federativa, algumas experiências de cooperação não obtiveram êxito e a consequência foi a reivindicação, pelos elementos federativos, para que fosse criada uma legislação disciplinadora na matéria de consórcios públicos e gestão associada de serviços públicos e que estas entidades fossem reconhecidas como personalidade jurídica. Finalmente, em 1995, foi enviada ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional que ao ser aprovada, alterou a redação do art. 241 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19 em 04 de junho de 1998.

A E. C. nº 19/1998 foi sancionada com o seguinte texto: “a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei de consórcios públicos e os convênios

de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”. Sendo assim, era necessária a elaboração de uma lei para regular citado artigo da Constituição. Além disso, o art. 23 supracitado também sofre uma nova redação na Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 que dispõe em Parágrafo Único: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988; BRASIL, 2006).

Contudo, as modificações não surtiram resultados instantâneos e diretos, uma vez que permaneceram condicionadas à regulamentação de Lei Federal que somente iria ser materializada com a aprovação da Lei nº. 11.107 de 06 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2005) e da Gestão Associada do Serviço Público e seu regulamento pelo Decreto nº. 6.017 de 17 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).

Nos países que adotam o modelo de sistemas políticos federativos é de crucial importância uma discussão sobre os postulados teóricos que sustentam e configuram o federalismo e a descentralização. São princípios inerentes ao federalismo, a cooperação política e financeira entre a união e as esferas subnacionais. Dessa maneira, o grau de descentralização e a aplicação dos princípios federativos são importantes para a compreensão de como um dado sistema federal é operacionalizado em sua práxis (SOUZA, 1996).

O paradigma do cooperativo democrático é baseado em princípios da colaboração, sendo refletidos pela construção consensual entre os entes federados com o objetivo de atender as necessidades básicas da população, buscando o aperfeiçoamento das ações públicas e o compromisso quanto à distribuição mais equitativa dos deveres e direitos (ZIMMERMANN, 1999; ABRUCIO E SOARES, 2001).

Outro fator que contribui para o federalismo cooperativo democrático é o princípio da subsidiariedade que garante que o poder decisório ocorra tão próximo quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que o Estado deve transferir ou delegar às coletividades os poderes que tem capacidade de exercer. Trata-se de um princípio segundo o qual a União e os estados só devem atuar em caráter complementar e suplementar, exceto nas matérias que sejam de competência exclusiva estadual e nacional. A subsidiariedade na esfera

política implica um Estado descentralizado e a realização de políticas públicas que visem ao fortalecimento da sociedade civil para o desenvolvimento das comunidades e do Estado (BARACHO, 1986).

O princípio da subsidiariedade se divide em duas formas: vertical (ascendente ou descendente) ou horizontal. A subsidiariedade vertical ascendente advém quando os entes subnacionais colocam toda sua capacidade à disposição, para realização do Bem Comum nacional e mundial e a descendente ocorre quando a União ou o estado oferecem auxílio aos entes municipais que estão na esfera da sua competência. Já a subsidiariedade horizontal está direcionada à relação entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil de maneira que haja entre os parceiros exista valorização para a contribuição do bem coletivo.

Também pode ocorrer em situações de colaboração de entes federativos similares como a situação de cooperação intermunicipal. Existe a concepção de que público não é aquilo que pertence ao Estado, mas aquilo que contribui ao bem comum, ou seja, o bem de todos. A subsidiariedade induz uma maior liberdade de atuação aos entes federativos locais e do mesmo modo, dependência recíproca entre os diversos entes.

O poder local pode ser definido como a composição de forças, ações e expressões organizativas no nível da comunidade, do município ou da microrregião, que contribuem para satisfazer as necessidades, interesses e aspirações da população local para a melhoria de suas condições de vida: econômicas, sociais, culturais, políticas etc. O poder local, baseado na plena participação e no empoderamento, constitui-se um aspecto fundamental para a construção da democracia participativa e popular, de baixo para cima, inclusivo e plural, gerando relações de poder mais simétricas e igualitárias (TEIXEIRA, 2002).

Não obstante, Abrucio e Soares (2001) apontam que a realidade político-administrativa se distancia da polarização dos modelos abordados anteriormente. A cooperação não invalida a competição, pois as relações intergovernamentais abrangem, de maneira inevitável, uma mistura de ambos os processos. Contudo, os frutos obtidos pela descentralização não removeram de imediato as dificuldades dos governos locais. Os pontos mais polêmicos relacionados ao desempenho dos municípios são a desigualdade de condições econômicas e administrativas, o discurso do municipalismo autárquico, a metropolização acentuada, os resquícios ainda existentes da cultura política.

Arretche (2000) aponta a existência de um contingente considerável de pequenos municípios com baixa capacidade tributária e técnico-administrativa. Estes fatores contribuíram para o prevalecimento do municipalismo autárquico em algumas regiões. Os governos locais seriam responsáveis pela resolutividade ampla e irrestrita das ações das políticas públicas. A concepção de municipalismo autárquico estimula a “prefeiturização”, onde os prefeitos se convertem em atores centrais por excelência do jogo loco-regionais. Assim, cada qual resguarda o seu município como unidade legítima e isolada das demais, prevalecendo uma perspectiva ignara em relação às vicissitudes micro e macrorregionais.

Segundo Bardhan e Mookherjee (2006), a descentralização igualmente pode trazer deformidades relacionadas aos governos locais, os atores envolvidos podem estar suscetíveis a cooptação por parte das elites locais. A contenção e o moderamento destas forças ocorrerão na proporção que a sociedade civil se fortalecer por meio de processos qualificados de governança regional.

É sabido que são muitas as disparidades e assimetrias nos aspectos socioeconômicos e culturais causando um grande desequilíbrio regional. É nesta conjuntura que insurgem os consórcios públicos como elementos estratégicos e efetivos para a criação de instrumentos de cooperação entre os entes municipais na prestação de serviços públicos adequados e, assim induzindo o desenvolvimento regional. Embora algumas áreas tenham sido mais beneficiadas como a saúde e o meio ambiente pelo consorciamento, há ainda, uma grande lacuna a ser preenchida em diversos temas que ainda são sub-explorados.

Por outro lado, o municipalismo autárquico incentiva, em primeiro lugar, a "prefeiturização", tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos "micro" e macrorregionais. Ademais, há poucos incentivos para que os municípios consorciem-se, dado que não existe nenhuma figura jurídica de direito público que dê segurança política para os governos locais que buscam criar mecanismos de cooperação.

Segundo Abrucio (2005), ao invés de uma visão cooperativa, prepondera a percepção de que os municípios rivalizam entre si pelo recurso público estadual e federal, além de, lutarem de forma predatória por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassem custos a outros

entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. São os chamados *free riders*, quando um ou mais agentes usufruem de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido por parte destes uma contribuição para a obtenção de tal benefício.

Essa conjuntura criou uma ideia equivocada de que as prefeituras poderiam aprovisionar de maneira isolada as políticas públicas que foram responsabilizadas pela nova Constituição. Só que, na prática, essa situação é inviável, tanto pelas condições institucionais dos municípios que não conseguem superar suas limitações econômicas, sociais e administrativas, quanto pelas próprias políticas temáticas que necessitam de envolver todas as esferas governamentais pela sua complexidade (ABRUCIO; NOBU; SYDOW, 2010).

A lógica do consórcio segue como uma estratégica de eficiência administrativa de gestão e recursos, sem desconsiderar, que, entretanto, os instrumentos de delegação ou cooperação podem ser considerados como capacidade, prática e um processo de revigoramento do federalismo para compensação de possíveis desequilíbrios.

De acordo com Abrucio, Nobu e Sydow (2010), algumas situações favorecem a cooperação entre os municípios quando certas situações ocorrem, de forma solitária ou associada: (i) a experiência de uma forte identidade regional, que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societárias; (ii) a atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; (iii) a presença de fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Além disso, podem-se citar algumas vantagens associadas aos municípios que aderem aos consórcios públicos como: (i) segurança jurídica aos entes federados associados; (ii) possibilidade de realização de convênios para consórcios constituídos sob a forma de associação pública; (iii) vantagens licitatórias (limites de valores ampliados); (iv) dispensa de licitação quando contratado por um dos entes da federação consorciado; (v) imunidades tributárias para Consórcios Públicos de direito público: Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica - IRPJ, Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA e Imposto sobre

Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e, (vi) possibilidade concreta de aperfeiçoamento da gestão pública (PIRES; BARBOSA, 2008).

As municipalidades só concordam em engajar-se à cooperação quando os dispêndios da não colaboração são muito elevados, pois a transação demanda muitos estímulos institucionais para produzir coordenação e colaboração. Os prefeitos passam por diversos entraves para colaborar, já que exigem escolhas que defrontam sua história política de ascendência e autoridade loco-regional. Essa deliberação de cooperação é, por conseguinte, declaradamente política, sendo que em um mesmo governo pode haver situações cooperativas ou competitivas em algum momento ou conteúdo peculiar (ABRUCIO, NOBU E SYDOW, 2010).

Para os autores supracitados, outras conjunturas restringem a cooperação, tais como: (i) a incerteza sobre a cessão de poderes e os reflexos sobre sua carreira e para a própria autonomia do município; (ii) do ponto de vista eleitoral os ganhos e as perdas só seriam computadas no plano municipal; (iii) no que se refere à competição partidária, a disputa para deputado estadual ou federal pode ocorrer contra os prefeitos das municipalidades vizinhas; (iv) por fim, a competição pode ser mais interessante do que a colaboração, principalmente, se não houver uma arbitragem federativa efetiva e os custos puderem ser repassados a outros mantendo os benefícios colhidos.

Para reduzir o dilema federativo no nível da União seria necessário adotar um modelo de intensa negociação envolvendo Estados e municípios criando um conjunto de regras claras na efetivação de políticas públicas de modo que produzisse um universalismo de procedimentos diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando a adesão de opositoristas aos programas federais, além de criação de instituições federativas ou arenas mais estáveis favorecendo formas mais confiáveis de parcerias e consorciamentos.

Além disso, mencionando Abrucio, Nobu e Sydow (2010), há uma necessidade de se criar uma intrincada rede de articulação política que legitime a formação de novas institucionalidades como o consórcio público. A União deveria estar mais presente, pois, após a promulgação da CF de 1988, transferiu todas as responsabilidades de prestação direta dos serviços aos Estados e municípios. Apesar de assumir em maior número de atribuições, os municípios e Estados não contam com aporte financeiro, materiais e recursos para implantação das diversas políticas públicas.

Os consórcios desenvolveram-se mais em alguns setores, como na saúde e no meio ambiente. Os consórcios intermunicipais de saúde são incentivados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) desde 1990 (Lei nº 8.142/90, art. 3º, §3º) sendo uma iniciativa autônoma de municípios localizados em áreas geográficas contíguas que se associam para gerir e prover conjuntamente serviços especializados e de apoio diagnóstico de maior densidade tecnológica à população das municipalidades participantes. Além disso, permitem ganhos de escala e compartilhamento de custos de atendimento à saúde, compatíveis com a prestação regionalizada e hierarquizada de serviços pelos municípios. No setor do meio ambiente, os consórcios concentraram-se mais na área de atuação de recursos hídricos e resíduos sólidos, porém ainda em uma proporção insuficiente para a dinâmica dos problemas intermunicipais.

Outros autores como Trevas e Cherubine (2013) questionam a longevidade e a sustentabilidade dos consórcios públicos, pois o consorciamento demanda um acordo político com bases entre os entes envolvidos. Impedirão as ciladas e os embaraços a que foram submetidas outras inovações do Estado brasileiro?

A elaboração do projeto dos consórcios públicos determina uma estratégia de sustentabilidade que requer um pacto político entre os entes federativos para que seja consistente. Exige uma cultura política que supere uma visão imediatista dos problemas a serem enfrentados e atenua a dimensão competitiva do sistema político. Requer a formação de uma classe dirigente vocacionada a conduzir o país em seu novo ciclo histórico de desenvolvimento. Além disso, necessita compartilhar com os parceiros consorciados uma visão estratégica dos problemas e desafios a enfrentar, bem como das soluções a implementar, constitui-se como outra dimensão da sustentabilidade do empreendimento (TREVAS; CHERUBINE, 2013).

Também requer uma capacidade de diálogo e entendimento, que não é comum à cultura dos atores políticos e aos estilos de liderança pública dominantes no sistema político. Requer enfim, uma capacidade para viabilizar processos de concertação política que saiba lidar com a diversidade, as assimetrias e os contenciosos existentes, sinalizando um horizonte de ganhos compartilhados ou mecanismos compensatórios nos resultados pretendidos. Finalidade de propósitos e foco nos resultados constitui-se no terceiro aspecto da sustentabilidade do consorciamento pretendido (TREVAS; CHERUBINE, 2013).

Os consórcios públicos não são a solução para todos os problemas, uma vez que não proporciona competência de prover ou suprimir carências e limitações das políticas públicas, mas podem ser um dos instrumentos para o fortalecimento dos incentivos a parcerias e no estabelecimento de relações intergovernamentais que forneçam capacidade de participação e negociação a estados e municípios.

O consórcio público é a possibilidade de agregar valor ao empreendimento proposto, produzindo resultados de curto, médio e longo prazo, com qualidade e velocidade impossíveis de ocorrer se o empreendimento fosse conduzido de forma fragmentada e solitária, individualmente pelos entes federados hoje consorciados (TREVAS; CHERUBINE, 2013).

Além de conciliar habilidade técnica e gerencial, os presidentes dos entes consorciados devem garantir e avaliar a seleção de um corpo técnico qualificado que seja comprometido com diretrizes e missão do empreendimento além de ter habilidade de inovação. O consorciamento pressupõe alocar e compartilhar recursos dos entes federados consorciados.

Constitui um equívoco ponderar que o consórcio público só seja viável a partir de recursos externos. Designar recursos próprios é uma maneira de expressar confiabilidade e convicção no desafio e assim imprime o objetivo a ser alcançado. O consórcio não pode ser disposto como um mero artifício para obter recursos. O consórcio público é um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativo, destinado a cooperar competências a ele delegadas.

2.5.2. Diversas áreas relevantes de utilização de consórcios públicos

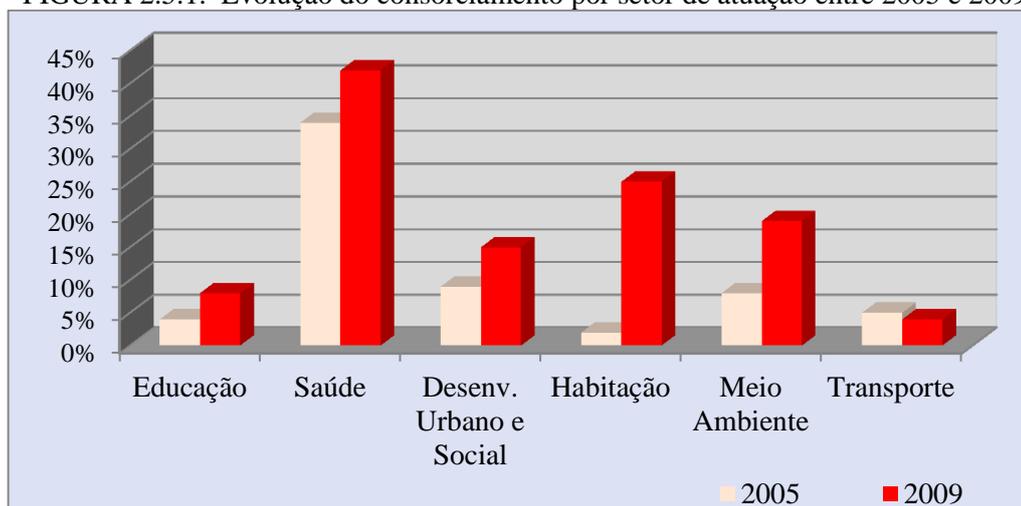
A Constituição de 1988 assegura à população brasileira o acesso à saúde, educação, assistência em situação de vulnerabilidade, saneamento dentre outras políticas públicas. A Lei de Consórcios Públicos configura um extraordinário avanço no campo da gestão pública nacional da qual promove a cooperação estabelecida entre os entes federativos para que possam cumprir de forma mais efetiva suas funções públicas. A Lei maior assegura a articulação e corresponsabilidades dos gestores na execução das políticas entre os três níveis de governo em algumas políticas públicas sociais como a saúde, educação e assistência social.

Existem dificuldades de variadas ordens que não podem ser solucionadas apenas no âmbito de divisão político-administrativo seja na esfera federal, estadual ou municipal. No período precedente a C. F. de 1988, oposto às relações cooperativas e solidárias que ocorreram entre

os entes federados, o que se percebeu foi um claro processo de competição horizontal e vertical.

A criação dos consórcios públicos surge de um marco legal promulgado na Lei nº 11.107/2005. A legislação ocupou um vácuo que os municípios ressentiam ao proporcionar segurança jurídica. Segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2011) que os consórcios públicos após a promulgação da lei dos consórcios se encontram em uma efetiva escala de crescimento. A pesquisa revela um aumento significativo no quantitativo de consórcios públicos, tanto na finalidade de atuação como na distribuição geográfica. A FIG. 2.5.1 demonstra a evolução de crescimento em porcentagem dos principais temas de consorciamento entre os entes federativos.

FIGURA 2.5.1. Evolução do consorciamento por setor de atuação entre 2005 e 2009



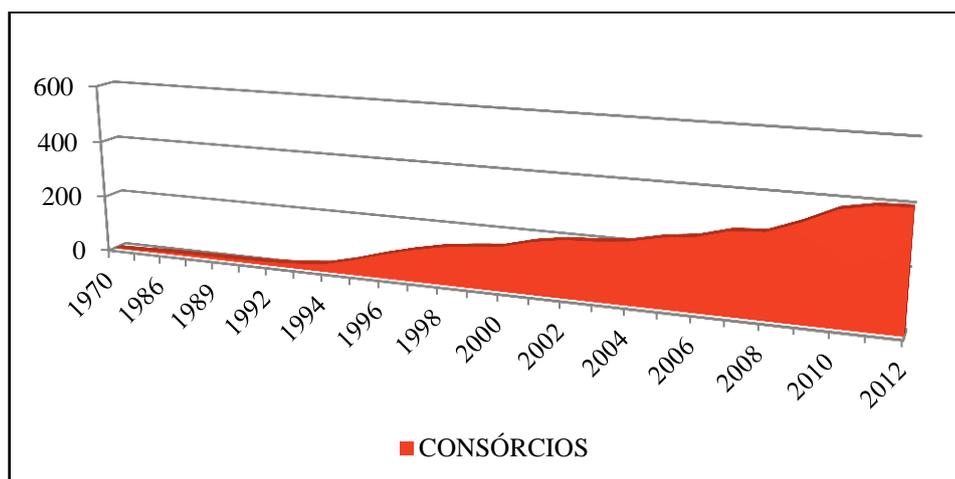
Fonte: IBGE, 2009 apud IPEA, 2011.

Trevas (2013) esclarece que em 2012, segundo os dados da Receita Federal conforme a abertura de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o número de consórcios públicos era próximo de 400 em números absolutos conforme FIG. 2.5.2. Atualmente segundo dados mais recentes da própria Receita Federal, os consórcios ativos no Brasil, segundo o CNPJ estão em torno de 688 em números absolutos.

Conforme Vaz (1997), a criação dos consórcios intermunicipais incentiva resultados satisfatórios no desenho de políticas públicas na esfera regional. Os resultados podem ser distribuídos em cinco tipologias: (i) aumento da capacidade de realização de políticas públicas

pela disponibilidade maior de recursos e apoio dos demais municípios; (ii) maior eficiência dos recursos públicos; (iii) realização de ações inacessíveis a um único município isolado como a aquisição de equipamentos de alto custo; (iv) aumento do poder dialógico entre os municípios; e (v) aumento da publicidade ocasionando transparência nas decisões públicas.

FIGURA 2.5.2. Consórcios intermunicipais, segundo abertura de CNPJ – 2012



Fonte: Trevas, 2013.

Os municípios podem se consorciar em variados campos temáticos com amplas possibilidades. As atuações podem ser modestas e pontuais ou projetos de maior alcance, como a oferta de serviços públicos essenciais. É facultativa aos entes federativos, a eleição de consórcios com menor ou maior durabilidade e impacto. Podem atuar na gestão, regulação e prestação de serviços propriamente ditos.

O setor de saúde pública prossegue sendo a principal área de atração para o consorciamento entre os municípios, embora o setor de meio ambiente tenha apresentado o maior crescimento relativo, sofrendo uma alteração significativa de 7% do total de municípios, em 2005, para mais de 18% em 2009. Em sentido oposto, o setor de transporte apresentou uma diminuição no quantitativo de consorciamentos, de 5% para 4% do total de municípios brasileiros.

O Brasil, ao se filiar a um movimento mais amplo de democracia e modernização de ações de políticas públicas tem-se esforçado para revitalizar as práticas cooperativas como, por exemplo, os consorciamentos. Entretanto, é importante destacar que devido à grande extensão territorial e uma política de distribuição econômica desigual, as diferenças regionais ainda persistem.

Um dos fatores que contribuíram para acentuar as diferenças regionais do Sudeste e Sul em relação às demais regiões brasileiras foi a forte presença da influência de imigrantes (alemães, italianos, japoneses dentre outros) que trouxeram experiências ao se instalarem no sul e sudeste no campo do cooperativismo. Segundo Duarte (1986) e Schneider (1998), no início do século XX, o associativismo, prática comum entre os imigrantes contribuiu como possibilidade efetiva com o objetivo de obstar a dissociação progressiva do cotidiano (universo instrumental da economia) e dos valores e significados que regulavam a conduta dos indivíduos (universo simbólico das culturas), que se apresentavam como vacuidade social e política naquelas regiões de colonização. Além disso, as regiões Sul e Sudeste são regiões mais intensamente institucionalizadas indicando um espaço favorável para a proliferação de consórcios.

No início do século XX, as ações estratégicas individuais e coletivas do cooperativismo instituído, a finalidade não era produzir uma nova ordem social, mas antecipar e estimular as transformações para a efetivação da circulação de capitais, bens, serviços, informações, atuando como substituto do Estado que era ausente, na promoção do desenvolvimento nas áreas rurais.

Já, nos anos 1980-1990, o consorciamento na região sul foi objeto de uma nova releitura sinalizada pela horizontalidade na formação das redes, favorecendo um modo diferenciado de atuar em uma pluralidade de ações e possibilidades a partir da cooperação que pode ser considerada como uma consolidação de uma estratégia de defesa de grupos sociais necessitados de demandas sociais marginalizados pelas políticas macroeconômicas do Estado e União.

Segundo Prates (2010), em 2008 após um levantamento realizado no Brasil, as regiões Sul e Sudeste contam com aproximadamente 51% dos municípios consorciados e concentram 80,5% dos Consórcios Intermunicipais na área da saúde, 67,6% na área de saneamento, 60% no setor de desenvolvimento humano e 60% na área do saneamento. Um dos fatores possíveis é que as regiões citadas representam a maior parte da população (PRATES, 2010).

Os municípios podem oferecer diversos serviços públicos em parceria por meio de consórcios, com o objetivo de promover a amortização dos custos fixos e investimentos atingindo um quantitativo mais expressivo de cidadãos. Com isso, os municípios asseguram um ganho

escala que reduz o custo unitário da produção e distribuição dos serviços. Por exemplo, políticas de segurança alimentar através de complemento nutricional ou feiras itinerantes. No campo da cultura, os consórcios poderiam induzir a manifestação das particularidades locais desenvolvendo a identidade cultural regional, além da preservação do patrimônio histórico com a formação de agentes culturais, a promoção de eventos, organizando o calendário da região, capacitação e treinamento dos agentes envolvidos nas ações de turismo, pleitos de solicitação de recursos e a instalação de equipamentos culturais, como o serviço de ônibus biblioteca. Também é possível atuar de forma consorciada nas áreas de esporte, transporte e mobilidade, habitação, planejamento urbano, energia, educação, assistência social e lazer (VAZ, 1997).

Outra possibilidade de atuação dos consórcios se dá no campo da promoção do desenvolvimento regional, podendo assumir funções de estímulo a atividades econômicas como a atração de investimentos e apoio à produção agrícola e atuar de forma conjunta no controle e prevenção da guerra fiscal entre municípios. As obras públicas também podem ser objeto de interesse regional, como as obras em áreas de fronteiras municipais, especialmente em áreas conurbadas.

Existem alguns exemplos como a canalização de cursos d'água e obras viárias que garantam o acesso a vários municípios e compartilhamento de recursos para diversas ações, tais como, rodízio de máquinas próprias, aquisição ou locação de máquinas para uso comum, contratação de projetos arquitetônicos padronizados ou mutirões de manutenção de estradas vicinais. Este é um item em que os consórcios intermunicipais revelam um desempenho muito bom, por conta do próprio caráter circunstancial: são ações com objetivos e etapas perfeitamente definidos, facilitando o estabelecimento de responsabilidades de cada parceiro.

Outro formato de consórcios intermunicipais é através da realização de atividades meio das prefeituras. É o caso de serviços da informática, como a inserção de sistemas informatizados e processamento de dados compartilhados por vários municípios. Também existe a viabilidade de criação de consórcios com o intuito de realizar treinamento e capacitação de funcionários públicos municipais, compartilhamento de serviços de profissionais como contabilistas, advogados e outros.

Os consórcios na área de atuação da segurança pública podem oferecer a organização de programas de prevenção integrada sobre as dinâmicas regionais de fatores de riscos da violência como álcool, drogas e armas, organizar campanhas integradas de prevenção da violência e promoção da cultura da paz, adoção das diretrizes das Conferências Nacionais de Segurança Pública (CNSP) para que se observe a composição dos conselheiros de forma paritária: 30% de trabalhadores, 30% de gestores e 40% da sociedade civil e por fim, o fortalecimento de ações de cooperação intersetorial, com o objetivo de instituir a Rede de Proteção Social (RPS) como estratégia de prevenção (BATISTA, 2011).

2.5.3. Consórcios de Saneamento

Até o início dos anos 30, a prestação de serviços no setor de saneamento no Brasil era realizada em pequena escala pelo setor público e na sua maioria por empresas privadas. Em 1942 foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública - SESP, como consequência de um convênio firmado entre os governos brasileiro e norte-americano, com a finalidade de integrar ações de saneamento, abastecimento de água e esgotamento sanitário, com as ações de atenção básica à saúde, num esforço para controle de epidemias (CAMPOS, 2007).

As companhias privadas que prestavam serviços de saneamento básico até a década de 30, do século XX, não estavam atuando adequadamente diante de uma nova realidade de dinâmica urbana brasileira que a industrialização exigia, favorecida pelos lucros da comercialização do café, e concomitantemente, as atuações do setor de saúde pública ao se tornar cada vez mais amplo, favoreceu o processo de retomada dos serviços ao poder governamental (REZENDE; HELLER, 2008).

Na década de 40, a União, em uma ação de maior intervenção elevou a sua participação nos serviços básicos, regulamentando, fiscalizando, controlando preços, estimulando a produção de insumos básicos, criando bancos de fomento e órgão regionais de desenvolvimento. Nesse processo a União estimulou os municípios a assumirem os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com aporte de ajuda federal ou estadual, que, no entanto, chegava de forma inconstante e insuficiente para a devida infraestruturação (REZENDE; HELLER, 2008).

Diante desse quadro, os técnicos do SESP perceberam que os sistemas responsáveis pela prestação de serviços de saneamento eram geralmente ineficientes também por falta de capacidade de gestão das prefeituras. Segundo Rezende e Heller (2008), a política tarifária era considerada inadequada, havia uma dependência de recursos externos e ademais a administração direta era sujeita a influências clientelistas e fisiológicas que acentuavam a ineficácia na prestação (CAMPOS, 2007).

As obras eram financiadas através da dotação orçamentária do Erário Público, e o investimento aplicado a fundo perdido, sem reposição em espécie. Desse modo, os SAAEs, embora bem-sucedidos, foram considerados insuficientes para dar resposta ao montante de problema de saúde pública no país, atribuído às más condições de saneamento básico.

Idealizado durante a ditadura militar, em um panorama de projeto tecnocrático, centralização política e modernização autoritária, o Planasa não era exatamente um modelo de institucionalidade democrática. Como a União não tem a titularidade e não usufrui de poderes regulamentares amplos sobre os serviços de saneamento básico, o governo federal adotou uma vitoriosa estratégia de indução. A União era possuidora de consideráveis recursos provenientes do recém-criado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e impôs como condição a oferta de crédito para investimentos na área de saneamento básico à adesão a uma configuração institucional predeterminado e bastante díspar do prevalente até então. O Ministério do Interior (MINTER) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, primeiro órgão voltado ao planejamento urbano eram responsáveis pela regulação e fiscalização do saneamento (CUNHA, 2011).

Visando solução para tal problemática, em 1971, é formatado e instituído pelo extinto Banco Nacional da Habitação – BNH, através do PLANASA que objetivava que se atingisse o equilíbrio entre a oferta e a demanda no campo do saneamento básico com financiamento para infraestrutura oriundo do FGTS. Neste contexto, foram criadas em todos os estados do Brasil as companhias estaduais de saneamento para a execução desse plano, empresas que absorveram muitos dos serviços de saneamento existentes e passaram a atuar diretamente nos municípios, por meio de contratos de concessão. Ao contrário do modelo concebido pela SESP, este novo modelo centralizava toda a gestão nas mãos do Estado e afastou o município da gestão dos sistemas de água e esgotos sanitários (REZENDE; HELLER, 2008).

O modelo atribuído pelo Planasa adotava as seguintes diretrizes: os recursos federais, segurados por meio do FGTS, depositados no Fundo de Água e Esgoto (FAE) e administrados pelo BNH, estariam disponibilizados exclusivamente a companhias públicas estaduais que prestassem os serviços regionalmente. Qualquer estado-membro que almejasse afiliar-se ao projeto deveria instituir uma Companhia Estadual de Saneamento básico (CESB), a qual atuaria como operadora pública e concessionária dos municípios (CUNHA, 2011).

Segundo a Constituição Federal, a União tem competência administrativa para estabelecer as diretrizes gerais do setor (C. F., Artigo 21, XX). Tanto a União quanto os estados e municípios devem promover projetos de melhorias de saneamento básico (C. F., Artigo 23, IX). Compete ainda aos municípios legislar sobre os assuntos e organizar e prestar os serviços de interesse local (C. F., Artigo 30, I e V) (BRASIL, 1988).

Segundo Cunha (2011), os componentes gestores do setor saneamento básico são no mínimo quatro: as empresas privadas, a União, os estados-membros e os municípios, diretamente ou por meio de suas autarquias, empresas públicas e demais órgãos da administração pública indireta. Esses atores podem exercer uma ou mais das seguintes atribuições necessárias à prestação de serviços de saneamento básico: o planejamento, a titularidade a regulação e fiscalização, a operação ou o financiamento conforme QUADRO 2.5.3.

QUADRO 2.5.3. Principais atores e respectivas funções na era Planasa

Atribuições	Atores
Planejamento	União (SERFHAU) e Estado (CESB)
Titularidade	Município
Regulação e fiscalização	União (Ministério do Interior - MINTER)
Operação	Estado (CESB)
Financiamento	União (BNH), Estado (CESB), município (contrapartida financeira) e usuário (tarifa)

Fonte: Cunha, 2014

O modelo PLANASA entrou em crise, segundo Oliveira Filho (2002), por dois fatores: crise a partir da metade dos anos 80 nas fontes de recursos do FGTS gerenciado pelo BNH e as mudanças político-institucionais no país com o fim do regime militar e a vigência da

Constituição municipalista de 1988. O colapso do PLANASA deixou o setor de saneamento em estado de indefinição e de imobilidade (REZENDE; HELLER, 2008).

Enquanto perdurou o PLANASA, os municípios que não admitiram as CESB's como concessionárias, porque o contrato de concessão promovia a renúncia do seu poder de concedente, e mantiveram o modelo de gestão municipal se viram excluídos do acesso aos imprescindíveis recursos para investimentos, recursos esses destinados exclusivamente para as companhias estaduais (ARRETCHE, 1999).

Hoje, já desvinculadas administrativamente da FUNASA ou participantes do programa de cooperação técnica, extinto em 1999 e retomado pela Fundação em 2005 em parceria com alguns municípios, algumas autarquias mais estabilizadas já se utilizam de modernidades que aperfeiçoam a qualidade do serviço prestado. Dentre tantas inovações, o uso de coletores de dados que emitem a boleta de cobrança no ato da leitura, uso do Sistema de Geoprocessamento para cadastro inteligente de redes e de usuários do serviço, uso de telemetria para o controle do nível de água nos reservatórios e de pressão nas redes e o sistema de rastreamento de veículos que facilita a logística do trabalho e a comunicação entre os funcionários, de forma a permitir que estes cheguem mais rápidos a algum local necessitado do serviço (COSTA, 2003).

No entanto, muitos SAAEs almejam essas modernidades e por limitações técnicas ou financeiras estão ainda buscando conquistá-las. Há limitações de toda sorte: não poder contar com métodos de compras mais eficientes; com assessoria jurídica, que às vezes não se pode manter contratada; com equipamentos que têm de locar e uma ou outra situação mais peculiar. É uma realidade que varia geralmente em função do porte menor ou de capacidade gerencial, mas que sempre impõe a priorização de demandas em detrimento de outras (COSTA, 2003).

O Ministério das Cidades relata que se espera que sejam incluídos 24,5 milhões de brasileiros com água encanada, 25,4 milhões com coleta e tratamento de esgotos e 31,1 milhões com coleta e destinação adequada de resíduos sólidos por intermédio de recursos advindos do Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC) (COSTA, 2003).

O momento para os municípios é favorável por um lado no sentido de que há recursos consideráveis para aplicação no saneamento, mas por outro é de apreensão diante da

complexidade das tarefas que envolvem o saneamento básico que a Lei 11445/07 lhes conferiu enquanto titulares dos serviços e suas realidades locais. Além de atender a legislação nos aspectos de planejamento, regulação e prestação do serviço o município tem de gerenciar situações tais como: (i) demanda por recursos para investimentos, (ii) dificuldade para elaborar projetos e os planos de saneamento, (iii) pouca habilidade para identificar fontes de financiamento e acessar os recursos, (iv) e outras limitações em maior ou menor grau (BRASIL, 2007). Nessa conjuntura, a prática da gestão associada apresentada pela Lei 11.107/05 é a atraente opção gerencial administrativa que lhes pode na coletividade agregar potencialidade naquilo que lhes exceda a capacidade instalada (BRASIL, 2005).

Outra questão bastante complexa refere-se a como o tema saneamento deve ser concebido em um contexto mais sistêmico resgatando o papel da dimensão política e de políticas públicas de saneamento (gestão, tecnologia e ampliação dos serviços), além de promover a interface com o setor saúde, meio ambiente, habitação e políticas urbanas e a efetividade do controle social. Essas premissas são fundamentais para atingir a universalização dos serviços com qualidade, pois, atualmente, o setor enfrenta vários problemas na maioria dos municípios brasileiros, tais como, a inadequação institucional, o subfinanciamento, escassa capacidade gerencial, inexistência ou insuficiência na cobrança de tarifas, a ausência de sistema de controle regulatório, omissão do controle social e falta de vontade política (HELLER; CASTRO, 2007).

Existe um consenso pacífico entre os juristas de que a titularidade de certas funções públicas compete às municipalidades, como, por exemplo, o transporte, a saúde e o saneamento. O saneamento e o transporte são compreendidos como competências municipais quando os sistemas correspondentes são caracterizados tecnicamente como isolados. O saneamento possui esta característica quando todas as etapas de produção e distribuição da água, as fases desde a coleta até o tratamento do esgotamento sanitário e a coleta e disposição final de resíduos sólidos encontram-se inclusive nos limites fronteiriços do Município.

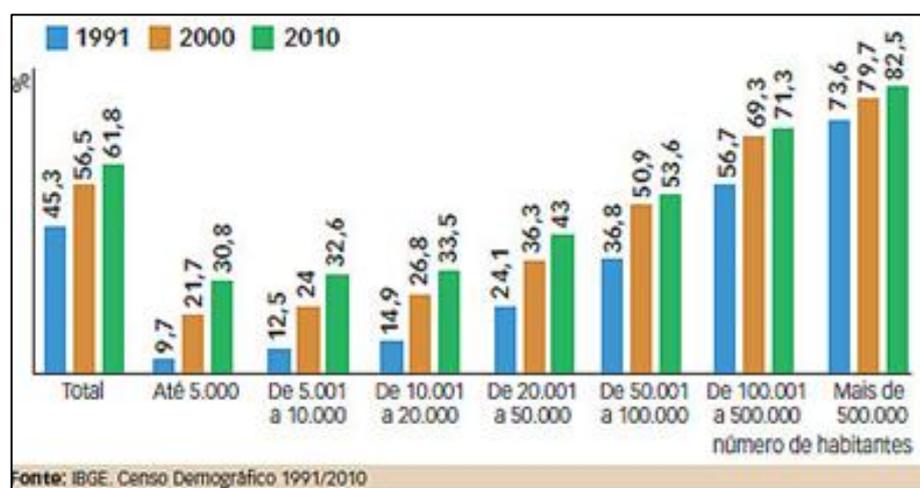
O evento se modifica quando a execução das funções públicas origina impacto em outros municípios, quando ocorre em regiões metropolitanas, território no qual a integração das municipalidades se dá por força do processo de conurbação. Nestes casos, pela dificuldade de

separar as infraestruturas envolvidas, a titularidade e a oferta de serviços públicos deixam de ser de interesse local para transformar-se em interesse loco-regional (MOREIRA, 1988).

Em relação ao último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o de 2010, apenas os municípios de 500.000 habitantes, os domicílios aproximam-se de um dos princípios da Lei Nacional do Saneamento Básico, a universalização do saneamento com a média de 82,5%. O Brasil em duas décadas avançou apenas 16,5%, índice considerado muito baixo, o que corrobora o estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas demonstrando um horizonte pessimista para a universalização do saneamento, pois a população brasileira, no atual ritmo de ampliação de acesso, somente teria acesso a um saneamento adequado em um período de 115 anos.

Os últimos indicadores sociais demonstrados pelo censo demográfico coletados em 2010 evidenciam uma realidade que evolui muito lentamente no Brasil, principalmente no setor saneamento, principalmente em municípios de pequeno porte. Quanto maior a urbanização, maior a oferta de serviços de saneamento. Além disso, essa oferta necessita ser qualificada, embora a oferta de água tratada já tenha avançado em velocidade muito maior de expansão de oferta em relação aos outros elementos que fazem parte do saneamento conforme FIG. 2.5.3 que demonstra a distribuição nº de domicílios por grupo populacional de municípios com saneamento adequado e o respectivo crescimento de oferta de serviços de saneamento.

FIGURA 2.5.3. Distribuição nº de domicílios por grupo populacional de municípios com saneamento adequado



Fonte: IBGE, 2010

No que concerne ao esgotamento sanitário, os municípios ainda deixam muito a desejar. As regiões ainda são muito desiguais, devido à herança do PLANASA em que eram privilegiados os serviços de abastecimentos de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, além disso, a política do PLANASA atuava nos grandes centros urbanos e atualmente o país colhe os frutos dessa mal versada política. Apenas a região sudeste demonstra maior capacidade de oferta de cobertura de rede coletora de esgoto com a maior porcentagem de municípios (95,1%). O Brasil está com uma média de 55,2% em 2008 em comparação com o ano 2000 (52,2%) demonstrando novamente que se investiu muito pouco ou quase nada em saneamento básico.

No que concerne às demais ações consideradas integrantes do saneamento – o manejo dos resíduos sólidos e os serviços de drenagem urbana seu incremento permaneceu sob a responsabilidade municipal, sem que as Companhias Estaduais de Saneamento tivessem qualquer encargo sobre esses serviços. A política do PLANASA demonstrou algumas falhas tanto na integração das políticas de saneamento com outras políticas públicas, principalmente do setor saúde, do meio ambiente, da integração urbana e dos recursos hídricos, quanto por sua orientação mercadológica. Por conseguinte, colaborou para o agravamento dos desequilíbrios existentes de distribuição universal de serviços de saneamento.

Segundo dados divulgados pelo IBGE, em 2010, 71,8% dos municípios ainda não havia implementado uma Política Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Embora a Lei Nacional do Saneamento Básico seja de 2007, o recenseamento demonstrou que 4.060 municípios ainda não tinham um PMSB. Além disso, 60,5% das cidades ainda não haviam realizado um projeto, licenciamento e acompanhamento de obras de esgotamento sanitário, da drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e do abastecimento de água. Em quase metade das cidades do país (47,8%), não há sequer algum órgão de fiscalização da qualidade da água e 28,2% não realizaram seus respectivos planos municipais (IBGE, 2012⁴).

A situação dos consórcios intermunicipais/interfederativo em saneamento ainda é muito incipiente em todo o território brasileiro. A região sul demonstrou possuir um maior número

⁴ ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf

de consórcios induzidos pelo processo histórico de colonização e povoamento tardio (início do século XX) da região, com forte presença de imigrantes com experiências de associativismo (IBGE, 2011).

No Brasil, os consórcios em saneamento que apresentaram maior adesão se referem aos serviços de manejo de resíduos sólidos, seguidas de serviços de abastecimento de água. As regiões sul e sudeste são mais atuantes nesta área. As oportunidades de consorciamentos em saneamento são consideráveis como, por exemplo, os consórcios para a gestão e regulação de serviços de saneamento como a distribuição de água tratada, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais. Pode ser aplicada a implantação de equipamentos em comum, e a utilização de laboratório regional.

Conforme pesquisa do Observatório dos Consórcios e do Federalismo (2014) existem cerca de 700 consórcios públicos constituídos no Brasil. Esses dados se referem aos consórcios que foram cadastrados no banco de dados, sendo que apenas 28,5% correspondem a saneamento básico⁵.

Atualmente, vários consórcios têm utilizado e são beneficiados de laboratórios regionais para a realização das análises bacteriológicas e físico-químicas da água visando ao monitoramento dos sistemas de tratamento de água e esgoto, atendimento às demandas operacionais para avaliação da eficiência do tratamento, bem como acompanhar o impacto causado ao meio ambiente. Os consórcios de saneamento também poderão efetivar-se na atualização e qualidade do setor, na criação de um centro de formação e qualificação, fomentar novos métodos de gestão buscando maior eficiência, política tarifária, regulação de serviços além de proporcionar proteção e recuperação de mananciais de água (BATISTA, 2011).

No setor saneamento, os consórcios podem ser uma alternativa ao padrão de concessão dos serviços às Companhias Estaduais, principalmente os municípios de pequeno porte, com pouca viabilidade de recursos, quase sempre se apresentando muito fragilizada frente às obrigações constitucionais. Nestes, a sustentabilidade da gestão depende em maior parte de subsídios cruzados provenientes de receitas de outros municípios (BRITTO, 2009). A

⁵ <http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/pesquisa/>

cooperação por meio dos consórcios apresenta-se como uma nova diretriz ao criar novas escalas e territórios para a instituição dos financiamentos. Assim, o consórcio torna-se uma terceira via entre a opção municipalista e os defensores da gestão estadual, formando uma nova relação entre os atores envolvidos.

2.5.4. A Lei 11.107/2005 – O princípio da cooperação interfederativa

Invariavelmente, esteve presente na história das comunidades, a ideia de associar interesses compartilhados a partir de iniciativas de cooperação. Nas últimas décadas, emergiu uma variedade de experiências brasileiras no nível local, obrigando o governo e a sociedade civil a debaterem em tempo oportuno, a temática sobre associações civis e consórcios.

Segundo Marinela (2010), o consorciamento intermunicipal foi adotado como instrumento-chave para uma nova política nacional de saneamento em gestação que foi idealizado no Ministério das Cidades como anteprojeto da lei dos consórcios. O Ministério pretendia engendrar uma política de saneamento que diminuísse a liderança dos estados e aumentar o protagonismo municipal fazendo um contraponto da era do Planasa.

Para isso, propôs alterações profundas no regime dos consórcios como assumir funções tipicamente públicas como as de regulação de serviços. Assim os municípios poderiam ter maior controle sobre as atividades estaduais de saneamento. Além disso, passaram a ter como membros-fundadores pessoas jurídicas exclusivamente públicas (União, Estados, DF e municípios) e a obedecer na integralidade os princípios da administração pública na sua gestão.

A Lei 11.107/2005 é de veras relevante e decisiva como instrumento regulatório, conferindo segurança político-institucional imprescindível para a instituição de alicerces de cooperação entre entes federativos. A Lei tem como objetivo tratar e incentivar a colaboração interfederativa para a gestão dos serviços públicos de saneamento por meio dos consórcios públicos e convênio de cooperação entre os principais atores do setor, municípios, estados e Companhias Estaduais. O conceito de cooperação entre os entes federativos, onde ambos se posicionam em equivalência de condições, devendo ser as premissas para um renovado pacto federativo para políticas públicas de saneamento (BRITTO, 2012).

A Lei dos Consórcios sofreu notadamente influências do direito internacional, podendo ser corroborado pela existência de termos procedentes desta subdivisão do direito jurídico como, por exemplo, *ratificação e reserva*; elaborados e aplicados no Direito das Gentes⁶. Esta Lei foi inspirada no direito internacional, para estimular a criação dos consórcios mediante processo segundo o qual se estabelece uma espécie de pré-contrato, denominado protocolo de intenções, que, depois de ratificado por um número mínimo de poderes legislativos, adquire força de lei. Dessa forma sinaliza o objetivo de se harmonizar a constituição dos consórcios públicos e pessoas respectivas com a autonomia dos entes federados (MACHADO; DANTAS, 2008).

Outro fator concomitante que contribuiu para a formação dos consórcios foi a manifestação de um movimento de consolidação das esferas subnacionais de governo. Este processo ocorreu em vários países, federativos ou não. No Brasil, após a Constituição Federal de 1988, os municípios foram contemplados como entes federativos.

Ao considerar o município como ente federativo, a Constituição brasileira prevê o poder tripartite, tornando o episódio inusitado e singular, fato inexistente nas constituições dos países federativos, competindo ao ente municipal uma participação mais efetiva no total das receitas públicas, seguida de maior autonomia na gestão das políticas públicas (MAC DOWELL; GREMAUD, 2005).

No panorama mundial, desde a década de 1970, houve uma ampliação sem precedentes no processo de desconcentração de poder, prosseguindo em ritmos distintos. Na Europa, os casos mais emblemáticos foram a Itália, a Espanha e a Bélgica, além do fortalecimento do federalismo alemão e australiano.

Na América Latina, conforme estudo do Banco Mundial (1997, p. 112 apud Abrucio, 2011), foi demonstrado que houve um célere processo de descentralização política ao ser verificado o aumento significativo da quantidade de governos locais, cerca de 13.000 municípios, na década de 1990, *versus* menos de 3.000, na década de 1970. Em um estudo mencionado por

⁶O Direito das Gentes “é a ciência dos direitos existentes entre nações ou Estados e das obrigações correspondentes a esses direitos” (Vattel, 2008).

Arretche (1996, p. 63), evidenciou-se que de 75 países em desenvolvimento, 63 realizaram reestruturações políticas descentralizadoras (ABRUCIO, 2001).

A etimologia do termo consórcio é originária do latim *consortium* ou *consors* no sentido de concordância ou de aquele que compartilha. É utilizado de forma usual no alemão - *interessengemeinschaft* (trad. literal: interesse comunitário), no espanhol, *consorcio*, na língua inglesa e francesa *consortium* e ainda, no italiano *consorzio* (MOREIRA, 2003).

Martínez López-Muñis (1974, p. 193) em uma significação mais abrangente, compreende o “consórcio como associações de direito público entre duas ou mais pessoas jurídico-públicas, constituídas com o objetivo de realizar mais eficazmente um ou vários fins da sua competência respectiva e comuns de algum modo a todas elas”.

Acrescenta ainda que os consórcios são formas de *administração compartilhada*, cooperação ou colaboração entre várias administrações públicas ou entre administrações públicas e entidades privadas. Pode-se adicionar, ainda, o elemento da administração participada. Juridicamente, o consórcio administrativo é um ente associativo, não territorial, não societário, constituído entre entes públicos (ou entre entes públicos e entes privados) com um fim de realização de um interesse comum (MOREIRA, 2003).

Stancanelli (1963, p. 52) compreende que o consórcio se distingue da associação propriamente dita pelo fato de ter por objeto “a realização em comum de certa atividade que deixa de ser realizada separadamente no todo ou em parte pelos consorciados. Como por exemplo, o consórcio intermunicipal de resíduos sólidos, captação ou distribuição de água”.

Segundo Medauar e Oliveira (2006, p. 62), “a gestão associada de serviços públicos pode ser concebida como o exercício compartilhado, por duas ou mais entidades federativas, de competências que envolvem a prestação de um ou mais serviços públicos”. Nos acordos de vontade celebrados pela Administração Pública podem receber diversas designações, como convênios, consórcios ou contratos administrativos, por meio dos quais se criam relações jurídicas entre os partícipes, ou seja, direito e obrigações. No entanto, é consenso no entendimento de âmbito jurídico que tais acordos não possuem natureza contratual.

Na acepção de Sierra (1985), o consórcio é o instrumento de uma autêntica cooperação entre dois ou mais entes de direito público que gozam de competências ou atribuição principal, no

qual se refere às atividades que serão geridas pelos sujeitos consorciais e em virtude do intercâmbio de vontades dentro de uma base estritamente associativa declarada. Para Dromi (1973), o Estado não é o único proprietário e soberano das atividades e administração pública, que devem envolver confianças públicas, tais como os consórcios, os quais conservam os mecanismos de defesa que resultam no interesse de todos a partir da união de vontades.

Ao introduzir no sistema normativo brasileiro a Lei nº. 11.107 de 06 de abril de 2005, e, posteriormente, o Decreto nº. 6.017 de 07 de janeiro de 2007, com a finalidade de regulamentar a instituição e contratação dos consórcios públicos, a referida legislação visou ao fomento da gestão total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade das atividades compartilhadas entre as esferas federativas. A legitimação deste pacto ou acordo é instituída entre entes de direito público, sejam estatais, fundacionais e autárquicos, com o intuito de execução de objetivos de interesse coletivo dos consorciados.

O Decreto nº. 6.070, de 25 de junho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e dá outras providências, adotou a mesma direção dos princípios majoritários na aceção de convênio e tem por objetivo maior o de fortalecer o federalismo cooperativo, reforçando as articulações entre as três esferas do governo. No art. 1º e 2º traz a definição de convênio e consórcio respectivamente:

Art. 1, Inciso I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha de um lado como partícipe, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e de outro lado, órgão ou entidade de administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Art. 2, Inciso I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

Conforme Meirelles (1991), a figura do convênio é um acordo, mas não pode ser considerado um contrato jurídico. A diferença fundamental é que no contrato as partes possuem interesses diversos e opostos e existem sempre duas partes (podendo ser mais de dois signatários). Uma parte que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço) e a outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem). No convênio a situação é oposta, isto é, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes e, portanto, não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Além disso, existe a facilidade que cada conveniado tem para se retirar do acordo, liberdade típica de cooperação associativa, ao contrário de contratos em que se obriga a continuidade do acordo.

A diferença entre os convênios e os consórcios diz respeito aos entes que o firmam. No convênio é permitida a agregação de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, conforme os interesses de cada um. O convênio possui uma esfera de abrangência ampla e diversificada, sendo um instrumento frequentemente utilizado. Os convênios não são dotados de personalidade jurídica porque sendo dependentes da vontade de cada um, tem em vista a execução de objetivos comuns. É uma cooperação associativa, sem vínculos contratuais, entre órgãos e entidades da Administração ou entre estes e o ente privado.

Os consórcios representam uma forma jurídica segura e estável superando as formas anteriores nas quais prevalecia a precariedade, a insuficiência e inconsistência determinando insegurança entre as partes. Também não se podem confundir os consórcios públicos com os consórcios previstos na lei das Sociedades Anônimas (S.A.). O consórcio é específico ao direito público, submetendo, portanto, as regras do direito público, celebrado entre os entes federativos com o objetivo de prestação de serviços públicos.

De acordo com Marinela (2010, p. 457-458) existem algumas distinções peculiares dos convênios e consórcios. Nos consorciamentos, (i) os participantes não são denominados partes e sim, partícipes; (ii) nos consórcios e convênios os interesses são coincidentes e não opostos como nos contratos; (iii) nos consórcios poderá se constituir como ato coletivo; (iv) nos convênios cada um colabora de acordo com suas possibilidades, e a responsabilidade recai sobre todos, consistindo em uma cooperação associativa, entretanto não adquire personalidade jurídica, não tem representante legal, nem órgão diretivo; (v) admite-se denunciá-lo quando quiser; (vi) o consórcio é instrumento de descentralização sendo uma

forma de fomento; (vii) o consórcio depende de autorização legislativa, obrigatória quando necessário o repasse de verbas não previstas no orçamento e, em qualquer caso, deve ser dada ciência à Casa Legislativa; (viii) as verbas só podem ser utilizadas no próprio convênio e estão sujeitas a controle pelo Tribunal de Contas e, (ix) nos consórcios e nos convênios, aplica-se no que couber, a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Outra diferença entre os consórcios públicos e os convênios administrativos anteriores é que os consórcios podem ser formados por entes federativos de qualquer espécie, isto é, são arranjos possíveis: consórcios intermunicipais, consórcios entre Estado (s), consórcios entre Estado (s) e DF, consórcios entre município (s) e DF, consórcios entre Estado (s) e município (s), consórcios entre Estado (s), DF e município (s), consórcios entre União e Estado (s), consórcios entre União e DF, consórcios entre União, Estado (s) e município (s), consórcios entre União, Estado (s), município (s) e DF.

A União só poderá participar do consórcio com o município com a inclusão do respectivo Estado a quem o município for jurisdicionado. Isto se deve ao fundamento que colaborar com os municípios é uma competência concernente, essencialmente, ao Estado, ao qual abre espaço para a União se a sua colaboração for insuficiente (BRASIL, 2005).

O fato de a Federação poder participar e atuar como consorciada, compondo o órgão supremo do consórcio público, representado pela assembleia geral, instância máxima do consórcio, composta exclusivamente pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, a União pode representar uma ameaça à autonomia dos demais entes em virtude de seu poder político e financeiro, conflitando com todo o texto constitucional incluindo a matéria de intervenção (art. 34 e 35 da C.F.) (MARINELA, 2010).

Alguns estudiosos do assunto alertam para o risco dos consórcios em face da autonomia dos entes públicos. Sob a alegação de determinada prestação de serviços públicos, por meio da gestão associada com a União, como parceira do consórcio, poderia configurar-se uma assimetria de poderes.

Os objetivos do consórcio serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem. Para o cumprimento desses objetivos, o consórcio poderá firmar convênios, contratos ou acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções de outras

entidades e órgãos do governo, promover desapropriações e designar servidores que podem ser contratados pela Administração Direta e Indireta. Também estão dispensados de licitação, podendo, ainda, emitir documentos de cobrança e realizar atividades de arrecadação de tarifa ou de outros preços públicos pela prestação de serviços ou uso de bens. Por fim, pode também outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços (BRASIL, 2005).

Os consórcios administrativos ou convênios são apenas um acordo entre os componentes onde é estabelecida a função e a participação de cada ente, na medida de suas possibilidades podendo ser recursos humanos, administrativos ou financeiros.

Esta figura não sugere a criação de uma nova pessoa jurídica ou de qualquer estrutura nova no âmbito da administração pública. Os municípios partícipes firmam um acordo onde se estabelece o papel e a participação de cada um, na medida de suas disponibilidades, que poderão ser financeiras, materiais, humanas ou administrativas. Os convênios não implicam na criação de uma nova pessoa jurídica. Neste grupo encontram-se as associações civis e a partir de 2008, não podem receber recursos diretos da União (TORRES, 2001; MEDUAR E OLIVEIRA, 2006; MOREIRA, 2003; PIRES E BARBOSA, 2008).

Os consórcios públicos de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista) são pessoas jurídicas instituídas por entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, mas personificadas sob o direito privado, para prestação de serviços públicos. Di Pietro (2008) defende, no entanto, que se o consórcio tiver personalidade de direito privado, se constituíra “mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil” (art. 6º, inciso I) (MEDUAR E OLIVEIRA, 2006).

Contudo, os consorciados deverão observar as normas de direito público no que tange à “realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis de Trabalho - CLT” (art. 6º, § 2º), além de repetirem-se as normas de direito público no que se refere à admissão de pessoal, contratações e execução de suas receitas e despesas (possuir orçamento) e estando sujeitos à fiscalização dos órgãos de controle externo. Mesmo que haja atividades de exploração econômica, o ente instituído será submetido essencialmente ao regime público (MEDUAR E OLIVEIRA, 2006).

É vedado aos consórcios públicos de direito privado exercer todas as competências que um consórcio público de direito público desempenha, pois, ao ser revestido de direito privado, se coloca em posição paritária aos direitos e deveres de empresas privadas, não podendo assim exercer sobre os demais poderes de autoridade, como, por exemplo, o poder de polícia, prerrogativa específica do Estado (MEDUAR E OLIVEIRA, 2006).

Segundo Marinela (2010), o poder de polícia é um instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir ou limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público e possibilita à Administração, posição de hegemonia sobre os administrados.

Em relação ao consórcio público de direito privado, o poder de fiscalização não é possível, visto que, por maior que seja a parceria que tenham com estes, jamais serão dotadas de potestade (*jus imperii – direito de governar*) necessária ao desempenho de atividade de polícia. Igualmente, a exemplo dos consórcios administrativos após o ano de 2008, não poderão celebrar convênios com a União segundo o Decreto 6.017/2007, art. 39 (RIBEIRO, 2007; PEIXOTO, 2008).

Quanto aos consórcios públicos de direito público, os mesmos podem ser considerados associações públicas (art. 6º, *caput*, inciso I) e “integrar a administração indireta (personalidade jurídica própria) de todos os entes da Federação consorciados” (conforme § 1º do art. 6º) (MEDUAR E OLIVEIRA, 2006).

Os consórcios públicos de direito público são considerados entidades da administração indireta como autarquias e fundações públicas com o intento de realizar objetivos de interesse comum ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação. Gozam de alguns privilégios próprios: (i) o processo especial de execução, resultando em impenhorabilidade de seus bens; (ii) prazos dilatados em juízo; (iii) duplo grau de jurisdição; (iv) imunidade tributária; (v) presunção de veracidade; (vi) a imperatividade e a (vii) executoriedade e autotutela de seus atos dentre outros (DI PIETRO, 2008, p. 437).

A partir das definições da Lei dos Consórcios podem-se identificar algumas inovações que são propostas para a criação ou adequação de consórcios públicos, tais como sua composição: i) cooperação horizontal ou homogênea (cooperação entre o mesmo nível de entes

governamentais), vertical ou heterogênea (entre entes de esferas governamentais diferentes); ii) o princípio da subsidiariedade, qual seja que somente após o esgotamento da cooperação intermunicipal é que se legitima a cooperação estadual e, por consequência, a União cooperará quando for insuficiente a cooperação do próprio estado; iii) a participação dos entes no consórcio é sempre um ato voluntário, respeitados os limites e princípios constitucionais (DI PIETRO, 2008).

No continente europeu as espécies mais comuns são as associações de municípios contíguos para a realização de um interesse comum, que em alguns países recebem denominações específicas: *mancomunidades*, no caso espanhol, *Zwerckverbände*, na Alemanha, *syndicats de communes*, em território francês. Em Portugal, não existe um elemento que possua estas características do consórcio, mas existem as *associações de municípios*, para a atuação de interesses comuns (MOREIRA, 2003).

2.5.5. A fase de constituição dos consórcios públicos

Os diversos regimes políticos aplicados ao Estado de acordo com variados ciclos históricos, reflexos das constantes transformações de valores da sociedade, obrigaram o poder a sancionar novos princípios e normas que regulamentassem as necessidades das relações sociais e econômicas.

Para tanto, surge o conceito do contrato associado à ideia de consensualidade, no qual as partes estabelecem o objeto a ser contratado, dispõem cláusulas, prazos, dentre outros. O cerne da questão é que *o acordo de vontades faz lei entre as partes*, evitando a alteração unilateral do teor do pacto, e, assim, obrigando as partes a atuarem de modo correto, durante o contrato (TEIXEIRA, 2008).

A constituição do consórcio público dar-se-á mediante observância de alguns procedimentos que envolvem as seguintes fases: elaboração do protocolo de intenções, subscrição do protocolo de intenções, a ratificação do contrato, o contrato de rateio e o contrato de programa. A seguir, será explicitada cada etapa para uma adequada compreensão do processo da criação da figura do consórcio.

2.5.5.1. O protocolo de intenções

A idealização da Lei dos Consórcios Públicos teve como finalidade atribuir personalidade jurídica aos consórcios ao imperativo de se outorgar segurança jurídica aos entes consorciados, visando garantir-lhes estabilidade nas associações encetadas e o funcionamento adequado da pessoa jurídica. Para este fim, a legislação assegurou requisitos peculiares a serem observados na implantação de um consórcio público.

O protocolo de intenções na Lei dos consórcios é definido como um instrumento contratual preliminar por meio do qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios manifestarão sua vontade em participar de um consórcio público. Em outras palavras, é o contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público, porém não tem natureza contratual e nele não se assume o compromisso de celebrar algum acordo com direitos e obrigações. Somente se deliberam as cláusulas que serão observadas em caso vindouro, o pacto a ser ratificado (BRASIL, 2005).

A Lei 11.107/2005 cita as cláusulas necessárias para o cumprimento do protocolo de intenções no qual deverão ser incluídos: a denominação, finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da Federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; os critérios; normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público; previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações dentre outras (BRASIL, 2005).

O protocolo de intenções torna-se uma fase de ampla negociação e discussões das partes com o objetivo de possibilitar ajustes e compatibilidades de interesses, além de consonância entre os partícipes interessados na formação do consórcio público. Consolidar estudos prévios e pesquisas minudenciadas é essencial para que a formação de um consórcio seja exitosa. Assim, o zelo e a diligência em demarcar competências ainda no protocolo de intenções poderão evitar perdas aos entes consorciados e na ineficácia do consórcio estabelecido.

2.5.5.2. Subscrição do protocolo de intenções

Ao gestor executivo máximo da administração pública do elemento consorciante detém a exclusividade da obrigação da assinatura do protocolo de intenções instituindo um pré-contrato do Consórcio Público. Após a subscrição pelos entes federados, o protocolo deverá ser publicado na Imprensa Oficial de cada município conforme já descrito. A divulgação impressa coloca em curso a fase de ratificação do consórcio público (MACHADO E DANTAS, 2008, DI PIETRO, 2008, DANIEL, 2010).

2.5.5.3. A ratificação do contrato

A subscrição do protocolo não é ato suficiente para a titulação de pessoa jurídica. Posteriormente à elaboração e publicização do protocolo de intenções, o mesmo necessitará ser submetido ao Poder Legislativo de cada município consorciante autônomo e independente, para que este delibere a ratificação ou não do mencionado expediente segundo o estabelecido pela Lei Consorcial. O componente que lhe confere caráter definitivo e público de consórcio é a ratificação (DI PIETRO, 2008, TEIXEIRA, 2008).

A Lei 11.107/2005 consoante o art. 5º, § 4 reconhece presunção de *dispensa de ratificação* quando os dirigentes do Poder Executivo (Prefeito, Governador ou Presidente da República) obtêm previamente aquiescência do poder legislativo para a constituição do consórcio tornando-se dispensada a ratificação no poder legislativo. Os entes federados empenhados em subscreverem o protocolo de intenções devem requerer ao poder legislativo, a aprovação da lei que disciplina essa intenção (MACHADO E DANTAS, 2008).

A Lei ainda prevê que o ente federado terá dois anos para sancionar ou não o protocolo de intenções, sem que se obrigue a votação na casa legislativa. É admissível, segundo a Lei, que a legitimação do contrato de consórcio pode ser efetivada apenas por uma parcela dos entes federados que tenham chancelado o protocolo de intenções, desde que exista uma cláusula específica neste sentido no protocolo de intenções conforme o art. 5º § 1.

2.5.5.4. O contrato de rateio

O contrato de rateio constitui instrumento jurídico-orçamentário com a finalidade de fixar os repasses de recursos de cada ente federado, em forma de rateio ou divisão de despesas para a manutenção do consórcio. Segundo Teixeira (2008):

“É a única forma por meio da qual é possível a entrega de recursos ao consórcio público, sendo vedada transferência de contribuições financeiras e econômicas de qualquer espécie. As exceções a esta última são a doação, a destinação ou cessão de uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direito operadas segundo gestão associada de serviços públicos” (TEIXEIRA, 2008, p. 156).

Existirão tantos contratos de rateio quanto forem os entes consorciados. A Lei Orçamentária Anual - LOA de cada ente consorciado deverá constar as verbas previstas no contrato de rateio sob pena de exclusão do consórcio, após prévia suspensão (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006; DANIEL, 2010; DI PIETRO, 2006).

2.5.5.5. O contrato de programa

O contrato de programa é um dispositivo com competência para possibilitar a prestação de serviços públicos ou a cessão total ou parcial de encargos, serviços, recursos humanos ou de bens essenciais a que os serviços transferidos sejam prestados de forma contínua, na esfera da gestão associada. Atua como um pacto consensual a uma relação de cooperação intergovernamental, seja por consórcios públicos, seja por convênios de cooperação, não podendo ser celebrado fora destas hipóteses legais (TEIXEIRA, 2008).

Pode-se depreender que o contrato de programa é um instrumento legal que regulamenta e institui os compromissos e direitos assumidos entre as partes no âmbito de uma gestão associada dos serviços públicos.

Para que haja um maior controle das ações versadas pela administração pública, o contrato necessita prever dispositivos que garantam transparência de gestão financeira (relatórios de receitas e despesas, especialmente o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal). Igualmente, devem ser contemplados mecanismos de participação popular na elaboração dos planos e orçamentos, por meio de audiências públicas que deverão ser amplamente divulgadas.

2.5.5.6. A gestão dos consórcios públicos

O consórcio público ao ser instituído será regulamentado conforme os dispostos da Lei nº. 11.107/2005, Decreto nº. 6.107/2007 e por normas da legislação civil. Em face da figura de pessoa jurídica possuir independência, esta garante algumas competências entre os quais se

evidenciam: (i) a capacidade negocial e processual, ou seja, pode celebrar contratos, adquirir bens, realizar concurso público e acionar o poder judiciário; (ii) a existência própria, isto é, não mais se confunde com as pessoas dos entes federados; (iii) o patrimônio próprio; (iv) as obrigações recíprocas entre os entes federados constituidores firmados nos termos do contrato; (v) o poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social realizada pelo Poder Público; (vi) a possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação; (vii) a limites mais elevados para fins de escolha de modalidade de licitação; (viii) poder de dispensar a licitação na celebração de contrato do programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta; (ix) valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor (DI PIETRO, 2008; MACHADO E DANTAS, 2008).

A Assembleia geral é o órgão máximo da gestão consorcial e a gestão ocorrerá mediante representação legal de um dos gestores do poder executivo, subscritores do Contrato de Consórcio. Dentre várias competências da assembleia geral apresenta-se a elaboração dos estatutos e a aprovação de suas alterações, plano de saneamento e suas revisões, admissão e destituição de membros do consórcio, aprovação do orçamento, aprovação das deliberações de conselho fiscal, aprovação de política e revisão tarifária. O representante legal será auxiliado em suas atividades de gestão pelos órgãos administrativos internos do consórcio, criados nos termos dos Estatutos (MACHADO E DANTAS, 2008; PEIXOTO, 2008).

Os consórcios constituídos anteriores à Lei podem permanecer sob o formato de gestão associada desde que atendidas às novas disposições legais, contudo, abre-se a possibilidade de se converterem ao regime público.

A Lei dos Consórcios tem como objetivo elucidar e mostrar a viabilidade de alteração dos arranjos consorciais pregressos em pessoas jurídicas de direito público ou privado compatível com o novo regulamento nacional.

Segundo Machado e Dantas (2008), se existe algum temor por parte dos gestores sobre a obrigatoriedade de adaptar as regras da nova Lei, é infundado. A Lei traz benfeitorias concretas que podem ser mencionadas: (i) conferência de maior segurança jurídica aos consórcios públicos, tendo em vista que as pactuações interfederativas adquirem um *status* de

formalização através de compromissos seguros, confiáveis e transparentes; (ii) ampliação do leque de atuação, possibilitando um novo degrau de qualidade e eficiência para a gestão de serviços de interesse comum e (iii) incentivo seletivo de transferência de recursos pelos Estados e União.

O consórcio apresenta-se como precioso instrumento de cooperação interfederativa possuindo competências para sobrepujar impasses e dilemas decorrentes de assimetrias e iniquidades de sistemas pouco eficientes que comprometem a organização da referência regional.

Concomitantemente, proporciona o rompimento da dependência e sujeição dos pequenos municípios em relação aos de maior porte, trazendo maior equilíbrio às relações cooperativas. Torna-se um elemento fomentador na mitigação das aspirações coletivas, esperançosa de receber prestação de serviços públicos adequados, com padrões de qualidade e eficiência em consonância com as políticas públicas.

2.5.5.7. A temporalidade do consórcio público

O consórcio público é uma entidade que possui, em essência, a transitoriedade, pois convive com a possibilidade de a qualquer momento os entes federados que o compõem decidirem não mais manterem a delegação que lhe foi dada. Diferentemente das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), cuja formação é compulsória (iniciativa do Estado ou União), a formação dos consórcios públicos ocorre de forma voluntária. A escolha política e estratégica quanto à permanência no consórcio público depende unicamente da vontade do ente federado, que decidirá por meio de suas instâncias legais.

A própria Lei dos consórcios, em seu Art. 4º, inciso I estabelece a necessidade de previsão no protocolo de intenções, prazo e duração do consórcio tornando evidente o limite de permanência do consórcio público.

O Decreto nº. 6.017/2007 foi ainda mais categórico que a própria Lei, estabelecendo em seu Art. 24º que “nenhum ente federativo poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado” (BRASIL, 2007). Embora o ente consorciado possa se retirar a qualquer momento do consórcio, permanece a responsabilidade financeira pelos atos até então praticados.

A retirada do consorciado deve se dar por meio de ato formal do representante do ente em Assembleia Geral do Consórcio. Em atenção ao princípio do paralelismo das formas⁷, como a entrada do ente para o consórcio se deu por meio de autorização do Poder Legislativo, a retirada também dependerá de lei específica. Assim, somente o Poder Legislativo poderá autorizar sua saída.

O Art. 13, parágrafo da Lei 11.107/2005 explicita que o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

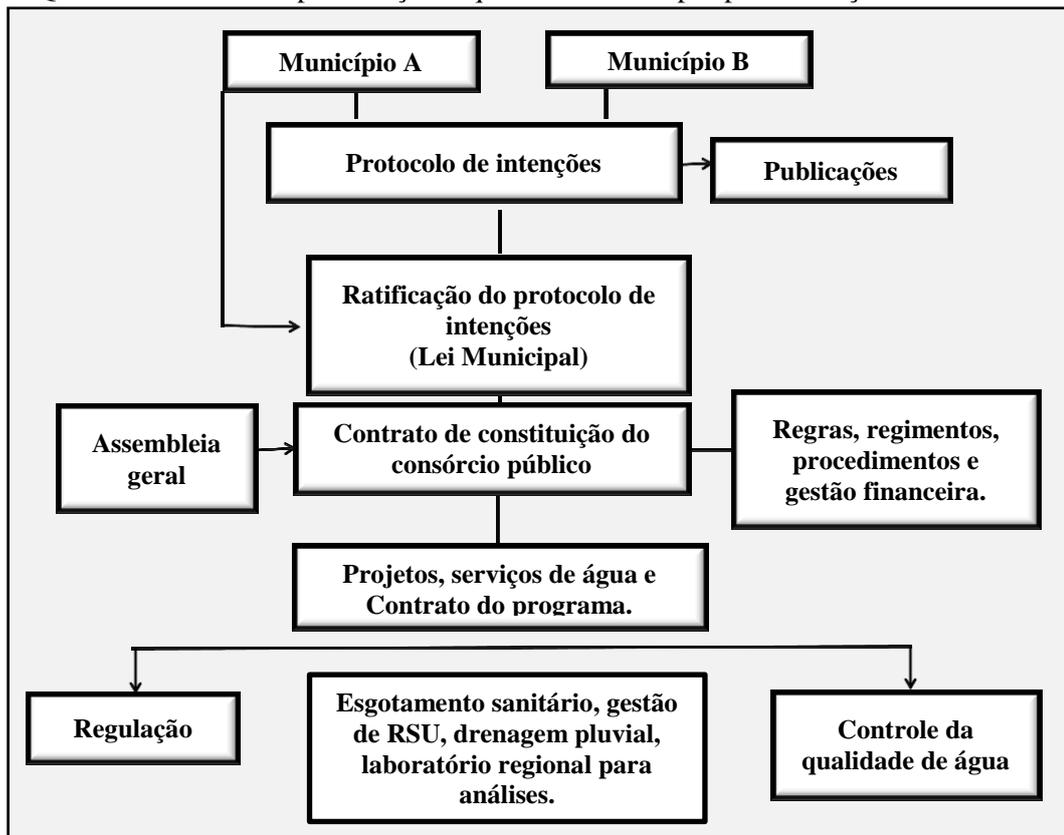
Os legisladores tiveram a intenção de evitar que as obrigações contraídas sejam cessadas e, dessa forma, ocasionarem lesões à coletividade no que tange à prestação de serviços públicos. A contingência de assiduidade de vigência do contrato é motivada por doutrinas legais como a segurança jurídica, a confiança legítima e a garantia do direito de terceiros.

Chevallier (2003, p. 102) instrui que “o princípio da confiança legítima, traduz-se no direito dos cidadãos de ser protegida, contra as modificações imprevisíveis por parte da administração, deteriorando-se lhes uma situação pré-estabelecida” (CHEVALIER, 2003 apud TEIXEIRA, 2008).

Para que haja um maior controle das ações versadas pela administração pública, o contrato necessita prever dispositivos que garantam transparência de gestão financeira (relatórios de receitas e despesas, especialmente o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal). Igualmente, devem ser contemplados mecanismos de participação popular na elaboração dos planos e orçamentos, por meio de audiências públicas que deverão ser amplamente divulgadas. O QUADRO 2.5.5.7 sintetiza as etapas requeridas para a criação do consórcio.

⁷ O princípio do paralelismo das formas é a materialização do ato administrativo que deve revestir-se da forma legal, sendo que a revogação ou a modificação do ato administrativo deve ser concretizada pela mesma forma do ato originário, segundo a teoria do "paralelismo das formas".

QUADRO 2.5.5.7. Representação esquemática das etapas para a criação do consórcio



Fonte: Wartchow, 2011.

3. MATERIAL E MÉTODOS

3.1. Coleta de dados

Fase preliminar: exploratória

Na primeira etapa do trabalho foi elaborada uma carta de apresentação dirigida aos órgãos governamentais (Ministério das Cidades, FUNASA, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e a Frente Nacional dos Prefeitos – FNP). Esta carta foi enviada por via eletrônica, e, além disso, foram realizados contatos telefônicos com a finalidade de realizar um levantamento sobre quantos e quais consórcios de saneamento estão em atividades no país. Em etapa posterior aos contatos telefônicos e via eletrônica, a pesquisadora visitou os órgãos governamentais mencionados nos quais foram identificados os responsáveis pelos programas de incentivo, apoio e cooperação para a criação dos consórcios, que auxiliaram na identificação dos consórcios.

Posteriormente à identificação dos consórcios foi elaborada uma carta (Anexo 3) contendo o nome do projeto da pesquisa, seus objetivos, a instituição a qual está vinculada, assinada pela pesquisadora e enviadas para os possíveis consórcios candidatos à pesquisa. Além da carta, foi enviado como anexo um questionário de solicitação dos dados gerais do consórcio (nome, Estado, endereço, telefone, fax, e-mail, data da fundação) da atual composição do consórcio; nome dos representantes das prefeituras no consórcio intermunicipal e suas respectivas funções e contatos; informações sobre a gestão anterior do consórcio (prefeito do município; período); estruturação do consórcio (possível organograma existente); caráter da organização (público, privado, público-privado, outro); objetivos da formação do consórcio; principais parceiros e principais atividades dos consórcios (serviços de água, esgoto, resíduos sólidos, laboratório, gestão e outros) (Anexo 4).

A partir da etapa inicial de aquisição de dados mais gerais sobre os consórcios vigentes foram identificados 17 consórcios intermunicipais de saneamento com prestação de serviços de água e esgoto. Dessa forma, foram enviados a esses consórcios, 17 questionários de caracterização do modelo vigente, dos quais apenas 12 consórcios responderam conforme o QUADRO 3.1.

QUADRO 3.1. Consórcios intermunicipais de saneamento identificados

Estado	Consórcios	Fundação	Nº Municípios	Principais atividades
Ceará	CISAN Norte	2005	17	Laboratório Regional de Água e Esgoto
Ceará	CISAN Sul	2005	18	Laboratório Regional de Água e Esgoto
Minas Gerais	CISAB	2008	19	Laboratório de Água Compra compartilhada Capacitações técnicas Elaboração de Concursos Elaboração de Plano de Cargos e Salários
Paraná (Norte)	CISMASA	2006	11	Manutenção de assessoria contábil Treinamento e capacitação de RH Consultoria/Direito Administrativo Licitação conjunta
Paraná	CISMAE	2001	27	Laboratório Regional de Água Gestão e Planejamento Compra compartilhada, Cursos de capacitação e treinamento técnico Prestação de assistência técnica e assessoria administrativa e jurídica
Piauí	CORESA	2005	30	Laboratório Regional de Água Gestão e Planejamento Compra compartilhada Cursos de capacitação e treinamento técnico Prestação de assistência técnica e assessoria administrativa e jurídica
Rio Grande do Sul	PRÓ-SINOS	2006	26	Projetos e execução de obras relacionadas ao saneamento básico e ambiental Programa de educação ambiental Usina de Reciclagem de Resíduos da Construção Civil no município de S. Leopoldo Coordenação do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Sinos
Santa Catarina	CISAM Sul	2006	17	Laboratório Regional de Água Gestão e Administração Licitações Formulação de Política Tarifária
Santa Catarina	CISAM Meio Oeste de SC	2011	14	Laboratório Regional de Água

Santa Catarina	SIMAE – SC Joaçaba, Herval do Oeste e Luzerna	1968	03 e 19 comunidades rurais	Prestação de Serviços de Água e esgoto
Santa Catarina	SIMAE – SC Capinzal	1972	02 e 07 comunidades rurais	Prestação de Serviços de Água
São Paulo	PCJ	1989	43	Gestão de Recursos Hídricos Licenciamentos e documentações Educação ambiental/reflorestamento Saneamento Básico – Planos Municipais Planos Diretores de Combate de perdas Macromedição, regulação do setor.

Fonte: elaborado pela autora, 2011.

Obs.: Os consórcios foram colocados em ordem alfabética por Estado.

Além disso, previamente à pesquisa de campo, foram entrevistados dois profissionais atuantes, notadamente importantes no contexto de criação da Lei dos Consórcios. Ambos trabalham em defesa dos consórcios públicos de saneamento com a expectativa de alcançar maiores subsídios sobre a existência e o funcionamento dos consórcios, bem como as tipologias dos mesmos. Esta etapa foi bastante significativa, tendo em vista, a dificuldade de se conseguir dados secundários sobre os consórcios de saneamento atuantes. As duas entrevistas foram essenciais e norteadoras no sentido de identificar dados e elementos chave que pudessem auxiliar no reconhecimento de possíveis consórcios, cujos perfis se ajustariam aos objetivos da pesquisa.

O processo de identificação dos consórcios apresentou certa dificuldade devido às poucas informações disponíveis sobre sua presença e funcionamento na área de saneamento. Muitos dos consórcios citados pelos técnicos do Ministério das Cidades, FUNASA, ASSEMAE não tinham *sites* disponíveis, telefones ou e-mails de atores chave que pudessem esclarecer ou responder aos questionários. Foi dispendido cerca de um ano na busca dessas informações.

Foram selecionados três consórcios, dois com características semelhantes e um com particularidades distintas, como estudos de caso, com o objetivo de compreender os fenômenos políticos, socioeconômicos e culturais que implicam na formação e implantação

de consórcios intermunicipais de saneamento. Assumiu-se, pois, que a comparação sistemática de casos disponibiliza condições ideais de verificação da abrangência de explicações e interpretações para as diversas formas institucionais, assim como as motivações variáveis dos atores estratégicos atuantes em cada uma delas. Os estudos de casos, compreendidos como o estudo da particularidade e da complexidade de um caso particular, representam a estratégia de pesquisa adotada, induzindo à inferência de suas práticas dentro de relevantes circunstâncias.

Com as respostas solicitadas aos 12 consórcios e considerando os objetivos da pesquisa, foi realizada uma seleção em que três consórcios foram escolhidos fundamentados a partir de quatro características diferenciadas já explicitadas na introdução do trabalho.

A metodologia utilizada neste estudo é de natureza qualitativa, apoiada em entrevistas semiestruturadas para obtenção da percepção dos membros pertencentes aos consórcios, previamente escolhidos, sobre sua atuação e a respeito da importância dada ao tema consórcio. Os dados coletados a partir dos discursos dos entrevistados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo temático ou categorial.

Esta escolha se justifica em função de seu caráter dialógico, proporcionando um vínculo integrado entre o mundo objetivo e a subjetividade do entrevistado propiciando um diagnóstico mais fidedigno da realidade estudada. Segundo Bardin (2006, p. 37) a análise de conteúdo é um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

Em correlato, foi criado um roteiro de entrevista semiestruturada previamente formulado, testado e reformulado, com o intuito de atender os objetivos específicos do estudo. No entanto, devido à dinâmica de cada entrevista, este roteiro não foi necessariamente seguido na ordem ou na íntegra, associando-se a novas questões em função de respostas obtidas na ocasião.

O roteiro de entrevista elaborado para o CISMAE Paraná e CISAB Zona da Mata MG contém três itens. O primeiro evidencia a identificação do entrevistado, como nome, idade,

escolaridade, profissão, representação no consórcio e qual município representam. Na segunda parte destacam-se as características do Consórcio de Saneamento, como a composição de Secretaria Executiva, mandato, estrutura, municípios associados, periodicidade das reuniões e principais temas abordados. A terceira etapa contempla questões relativas à criação e gestão dos consórcios (Anexo IV). Em relação ao Coresa Sul do Piauí foi adotado outro roteiro (Anexo V) em função de não existir um consórcio em funcionamento.

A escolha dos sujeitos para participarem das entrevistas ocorreu de forma intencional. Foram selecionados atores chave que tivessem atuação efetiva tanto na criação quanto na gestão dos consórcios com a finalidade de buscar informações pertinentes para se alcançar os objetivos do estudo. Estes agentes deveriam apresentar um perfil técnico ou político e possuírem conhecimento sobre a evolução do consórcio, sendo reconhecida uma liderança atuante no mesmo. A identificação dos sujeitos ocorreu através de troca de telefonemas, e-mails e informações prévias adquiridas durante as visitas aos órgãos governamentais que fomentam e acompanham os consórcios de saneamento.

A Resolução nº. 196/1996, que dispõe sobre qualquer pesquisa envolvendo seres humanos deverá ser submetida à apreciação de um Comitê de Ética em Pesquisa, conforme orientação do Conselho Nacional de Saúde. Assim, este estudo foi submetido à apreciação pelos membros do Conselho de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP-UFMG) por meio de projeto contendo todos os dados e documentos exigidos, incluindo o roteiro semiestruturado para entrevistas e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O projeto de pesquisa foi apresentado ao Conselho de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – COEP/UFMG no dia 08 de junho de 2011 sendo aprovado em 04 de julho de 2011 sob o Parecer nº. ETIC 0228.0.203.000-11, cuja cópia se encontra Apêndice I.

A finalidade das entrevistas foi a de obter a percepção dos agentes envolvidos na criação do consórcio, em relação à atuação do consórcio do qual participa e sua devida relevância. Foram entrevistados 04 representantes do Consórcio CISMAE Paraná, sendo dois membros da diretoria do consórcio, um integrante do consórcio (prefeito), e um diretor do SAAE de um determinado município. Estes dois últimos foram indicados pelo presidente do Consórcio. Em

relação ao Consórcio CISAB Zona da Mata MG foram entrevistados 05 representantes, sendo 02 representantes do consórcio, um representante do SAAE, um representante do Departamento Municipal de Saneamento Urbano (DENSUR) e um integrante do consórcio representando por um município.

No CORESA Sul do Piauí foram entrevistados 10 entrevistados, sendo um dois representantes da Diretoria do Consórcio, dois ex-representantes da Diretoria do Consórcio, um integrante do Consórcio (Prefeito), um representante da Funasa, um representante da Companhia de Saneamento do Estado (AGESPISA), um ex-representante Companhia de Saneamento do Estado (AGESPISA) um ex-secretário do Planejamento e um técnico do Ministério das Cidades,

O local selecionado para a realização das entrevistas foi a sede do Consórcio CISMAE no município de Maringá - Paraná, com exceção da realizada com um prefeito de um dos municípios consorciados, cujo depoimento foi recolhido em seu gabinete, a pedido do mesmo. Em Viçosa, foi escolhida, a sede do SAAE, onde funciona o auditório de reunião e no Piauí, as entrevistas foram em Teresina e em Bom Jesus, na sede do CORESA Sul do Piauí.

Ao iniciar as entrevistas, cada participante foi orientado sobre a finalidade da pesquisa, explicando que se trata de um estudo acadêmico vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, e, portanto, isento de qualquer partidarismo ou objetivos que se tornassem ininteligíveis para os entrevistados. Também foi distribuído o Termo de Consentimento Livre Esclarecido - TCLE, elaborado em linguagem acessível e possibilitando a compreensão dos integrantes e o consentimento em participar da pesquisa. Os entrevistados selecionados leram e assinaram o TCLE (Anexo II).

Ao adotar estes procedimentos, buscou-se contemplar os aspectos éticos tendo como referência a conformidade com as normas prescritas pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG garantindo aos participantes o anonimato quanto às entrevistas realizadas, bem como a utilização da divulgação das respostas somente para fins acadêmicos. Na coleta de dados foi utilizado um gravador digital para as entrevistas, que posteriormente foram transcritas integralmente pela pesquisadora.

Foram gastas aproximadamente 50 horas para a realização da transcrição. Em seguida, iniciou-se o processo de escuta dos diálogos das entrevistas realizadas, comparando-as com a transcrição obtida para um melhor aprofundamento e compreensão das falas dos

entrevistados. Este conteúdo foi agrupado por temas sugeridos nas perguntas do roteiro. Por último, realizou-se uma análise detalhada do material obtido que será descrita a seguir.

3.2. Análise de dados

A análise categorial foi a técnica escolhida para a análise dos discursos que, segundo Bardin (2006, p.147) “pressupõe a divisão do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamento analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação de temas, ou análise temática é rápida e eficaz para se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples”. A principal finalidade da análise de conteúdo pode ser compreendida como uma manipulação das mensagens, tanto no que diz respeito a seu conteúdo, quanto da expressão desse conteúdo, para expor em evidência, indicadores que possibilitem inferir sobre outra realidade que não a mesma da mensagem. Foi utilizado como procedimento para categorizar os temas as Unidades de Contexto - UC que se configuram como segmentos de texto que permitem compreender a significação das unidades de registro, recolocando-as no seu contexto, tratando-se sempre de uma unidade maior do que a Unidade de Registro - UR. A UR trata-se de uma unidade de segmentação ou recorte que pode ser definida por uma palavra ou frase do texto (BARDIN, 2006).

Para melhor compreensão do texto, os sujeitos entrevistados foram designados conforme legenda do QUADRO 3.2.1 para o consórcio CISMAE Paraná, o QUADRO 3.2.2 para o CISAB Zona da Mata de MG e o QUADRO 3.2.3 para o CORESA Sul do Piauí. A Nomenclatura está abreviada de acordo com os nomes dos consórcios, isto é, para o CISMAE utilizou-se a sigla CI seguida da numeração conforme o número de entrevistas. Para o CISAB, adotou-se a abreviação CS e para o CORESA aplicou-se a cifra CO. Optou-se por empregar esta nomenclatura com o objetivo de preservar a privacidade dos entrevistados e assim evitar que os mesmos tenham suas identidades reveladas conforme acordo prévio no Termo de Consentimento Livre Esclarecido. Todos os participantes foram entrevistados presencialmente.

QUADRO 3.2.1. Legenda para identificação dos entrevistados do CISMAE - PR

Entrevistados	Nomenclatura
Representante da Diretoria do Consórcio 1	CI1

Representante da Diretoria do Consórcio 2	CI2
Integrante do Consórcio (Prefeito)	CI3
Representante do SAAE	CI4

QUADRO 3.2.2. Legenda para identificação dos sujeitos entrevistados do CISAB ZM

Entrevistados	Nomenclatura
Integrante da Diretoria do Consórcio 1	CS1
Integrante da Diretoria do Consórcio 2	CS2
Representante do DENSUR	CS3
Integrante do Consórcio (Prefeito)	CS4
Representante do SAAE	CS5

QUADRO 3.2.3. Legenda para identificação dos sujeitos entrevistados do CORESA Piauí

Entrevistados	Nomenclatura
Representante da Diretoria do Consórcio 1	CO1
Representante da Diretoria do Consórcio 2	CO2
Ex-Representante da Diretoria do Consórcio 1	CO3
Integrante do Consórcio (Prefeito)	CO4
Representante da Funasa	CO5
Representante Companhia de Saneamento do Estado - Agespisa	CO6
Ex-Representante Companhia de Saneamento do Estado - Agespisa	CO7
Ex-Secretário do Planejamento	CO8
Ex- Representante da Diretoria do Consórcio 2	CO9
Técnico do Ministério das Cidades	CO10

Os depoimentos colhidos seguiram a lógica da Unidade de Contexto explicada no QUADRO 3.2.4. O roteiro das entrevistas foi formulado com questões que pudessem incentivar os entrevistados selecionados a responderem de forma espontânea a vivência de suas experiências frente aos consórcios em que atuam ou representam. São indagações ligadas aos

objetivos específicos e que remetem principalmente a criação e surgimento do consórcio, como é o cotidiano administrativo, a convivência intermunicipal, se o consórcio se fortaleceu após a legislação, influência da FUNASA etc. O objetivo principal era buscar confirmar as hipóteses construídas ou refutá-las. Os roteiros foram estabelecidos e, para cada um, efetuaram-se reflexões obtendo-se assim um guia de discussão entendido como apropriado para alcançar os objetivos pretendidos.

A identificação exploratória dos consórcios foi dificultada pela inexistência de referências atualizadas sobre os consórcios públicos em saneamento no Brasil. Todos os órgãos institucionais relacionados ao saneamento, como o Ministério das Cidades, a FUNASA, a Assemae entre outros visitados não dispunham, até o presente momento, dados sobre os consórcios. Apenas a Frente Nacional de Prefeitos – FNP mostrou preocupação em obter subsídios fidedignos e atuais ao promover um cadastramento dos municípios para que estes respondessem se faziam parte de algum tipo de consórcio, com o objetivo de sistematizar todos os tipos de consórcios existentes no País. Entretanto, o cadastro ainda não foi concluído.

O QUADRO 3.2.4 mostra um panorama sintético categorial sobre os temas mais recorrentes que ocorreram durante as entrevistas. Neste contexto, as entrevistas realizadas foram analisadas utilizando a Unidade de Contexto e Unidade de Registro.

QUADRO 3.2.4. Sinopse comparativa da Análise Categral (CISMAE PR; CISAB Zona da Mata MG e CORESA PI)

Unidade de Contexto	Unidade de Registro		Consórcio CISMAE PR	Consórcio CISAB Zona Mata MG	Consórcio CORESA PI
Relações Interfederativas	1.	Origem	Surgiu em torno da necessidade de compartilhamento de um laboratório por doze municípios	Surgiu da necessidade de redução de custos pelos SAAE's, com o apoio técnico da FUNASA	Surgiu por uma indução do Governo Federal e Estadual para resolver as dificuldades da Agespisa em relação à oferta de serviços de saneamento de qualidade
	2.	Motivação para o consorciamento	Compartilhar serviços	Resolver a falta de universalização e baixa qualidade na prestação dos serviços de saneamento	
			Diminuir gastos		
			Exercer ações de solidariedade		
			Solucionar problemas relativos à ausência do saneamento		
	3.	Atuação da FUNASA	Manter a orientação municipalista para as ações de saneamento	Tem função agregadora entre os municípios consorciados	É tida como parceira dos municípios, apesar de seu recente distanciamento.
			É considerada a progenitora nos municípios com menos de 50.000 habitantes		
			Fortalece as relações entre os consorciados		
	4.	Interferências/posicionamentos da CESB	Provê apoio técnico	Há interferência indireta por meio de assédio aos governantes locais, principalmente aqueles cujos SAAEs estejam sucateados	Continua exercendo suas atividades normalmente
			Parceria entre o município e União		
		Não há interferência. A conduta autárquica é forte e tem a opinião pública a seu favor.			

Unidade de Contexto	Unidade de Registro	Consórcio CISMAE PR	Consórcio CISAB Zona Mata MG	Consórcio CORESA PI		
Caracterização do consórcio	1.	Serviços prestados	Laboratório de alta complexidade para análises de água e esgotos		Não se aplica	
			Gestão e Planejamento			
			Compra compartilhada			
			Capacitação e treinamento técnico			
			Prestação de assistência técnica e assessoria administrativa e jurídica			
	2.	Temas mais abordados nas reuniões	Gestão do consórcio		Não se aplica	
			Apuração de orçamento			
			Atuação do consórcio			
			Despesas e questões administrativas			
	3.	Atendimento à população rural	As autarquias dos municípios são responsáveis pela prestação de serviços da área rural			
	4.	Criação de Centro de Referência	Parceria entre a União e o Consórcio		Em fase de implantação	Parceria entre União e consórcio. Foi realizada a construção do CR, mas não está em funcionamento.
			Ineditismo			
			Acúmulo de experiências			
			Modelo para outros consórcios			
	5.	Treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos	Treinamento e aperfeiçoamento de RH periódico e permanente.		Em fase de implantação	Não se aplica
			Público-alvo: Técnicos do SAA (implantação, operação, execução e verificação); Técnicos administrativos; Profissionais que trabalham no laboratório.			
	6.	Metas de curto e médio prazo	Laboratório funcionando em sua capacidade máxima			Não se aplica
			Apoio na gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário			
			Apoio aos municípios na gestão de resíduos sólidos			
			Consolidação da regulação			
			Expansão do consórcio			

Unidade de Contexto	Unidade de Registro	Consórcio CISMAE PR	Consórcio CISAB Zona Mata MG	Consórcio CORESA PI	
Aplicação dos princípios norteadores das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007	1.	Importância do marco legal específico para o consórcio	Fundamental para a regulamentação dos consórcios existentes dando um caráter mais sólido às pactuações entre os entes federados e possibilidades de obtenção de recursos financeiros da União.	Importante na fase da instituição, não havendo, até o presente momento, sua constituição. Não se aplica	
	2.	Universalização dos serviços nos municípios consorciados	Atingida para os serviços de abastecimento de água. Há metas para os demais serviços	Não	
	3.	Solidariedade	Presente	Presente	Não se aplica
	4.	Política tarifária	Exclusiva do município, porém se o consorciado solicitar apoio para o acompanhamento e atualização das tabelas de tarifas, o consórcio presta assessoria.	Exclusiva do município	Modelo vigente da Agespisa
	5.	Regulação	Em fase de implementação (CISMAE-REG) Único órgão de regulação de saneamento no Paraná Funciona em 2ª instância (recursal)	Em fase de implementação	Não existe, com exceção de Teresina, ainda em fase de implementação.

Unidade de Contexto	Unidade de Registro	Consórcio CISMAE PR	Consórcio CISAB Zona Mata MG	Consórcio CORESA PI	
Participação e Controle Social	1.	Existência de Conselho Municipal de Saneamento	Ligado preferencialmente a Conselhos de Saúde ou Meio Ambiente	Não	
	2.	Existência de ouvidoria	Presente em um município. O canal é utilizado para eventuais queixas, críticas ou sugestões do cidadão em relação ao saneamento	Não	
	3.	Existência de Plano Municipal de Saneamento	Presente em dois municípios, estando seis em fase de implantação	Em fase de implantação	Não existe
	4.	Reclamações e posicionamentos da população	Não há representatividade de atuação da população	Não se aplica	Não existe

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. *Histórico, formação e desenvolvimento institucional do consórcio Cismae Paraná*⁸

⁸ Atualmente o Consórcio CISMAE converteu-se no consórcio CIPAR - Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná após a união com o Consórcio CISMASA Paraná – Consórcio Intermunicipal de Serviços Municipais de Saneamento Ambiental do Norte do Paraná.

O CISMASA foi fundado em 22 de fevereiro de 2006, em Ibiporã, como Consórcio Público de Direito Privado. Era formado pelos municípios da região norte do Estado do Paraná, e contava com serviços públicos centralizados e descentralizados (por meio de autarquias) de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana. Os objetivos do consórcio eram o fortalecimento dos municípios, reafirmação da titularidade, ganhos de escala, apoio administrativo e técnico.

Os objetivos do CIPAR são: fortalecimento dos municípios reafirmação da titularidade de ganhos de escala, sobretudo laboratório e compras, apoio administrativo, técnico e regulação. Além disso, a superação das regionalidades (Londrina e Maringá) e o ingresso de Marechal Cândido Rondon no CISMAE fortalece mais ainda o consórcio. A pedra fundamental deste pacto foi uma reunião ocorrida no dia 7 de agosto de 2013, no CRSA, em Maringá, com a participação de Superintendência Estadual da FUNASA, que aprovou os esforços de ambos para a união. A fusão dos dois consórcios ocorreu em 12 de setembro de 2014. A sede continua em Maringá no Centro de Referência de Saneamento Ambiental onde está localizado o laboratório regional de análises de água e esgoto.

A primeira parte do processo ocorreu em paralelo com aprovação, em assembleia do Cismae, do novo texto do Contrato de Consórcio Público e do estatuto denominando-o de CIPAR englobando os municípios do CISMASA e aprovação em assembleia do Cismasa, da extinção desse consórcio e aceitação dos textos do Contrato de Consórcio Público e do estatuto aprovados também pelo CISMAE, textos esses que trataram do novo Consórcio CIPAR.

A segunda parte do processo foi a paulatina extinção do CISMASA, de suas obrigações, até a baixa de seu CNPJ e junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a aprovação de projetos de Lei nas 42 Câmaras Municipais aprovando a criação do CIPAR e ratificando as alterações no contrato de consórcio público e do estatuto com mais de 350 vereadores envolvidos.

Os 42 municípios que atualmente fazem parte do CIPAR são: Abatiá, Andirá, Ângulo, Boa Ventura de São Roque, Entre Rios do Oeste, Flórida, Ibiporã, Iguaraçu, Jaguapitã, Japurá, Jardim Olinda, Jataizinho, Jussara, Kaloré, Lobato, Marechal Cândido Rondon, Marialva, Mariluz, Marumbi, Mercedes, Miraselva, Munhoz de Mello, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Paranapoema, Pato Bragado, Peabiru, Pitangueiras, Porto Barreiro, Prado Ferreira, Presidente Castelo Branco, Ribeirão Claro, Santa Cecília do Pavão, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, Santo Antônio do Paraíso, São Jerônimo da Serra, São Jorge do Ivaí, Sarandi, Sertaneja, Tapejara e Terra Rica (CIPAR, 2013).

A concepção do consórcio CISMAE ocorreu por meio de um processo endógeno, isto é, os municípios se integraram em torno da ideia de cooperação na área de saneamento para fortalecimento e autossuficiência. Essas municipalidades compartilhavam informalmente materiais de consumo, técnicos e experiências, bem como um laboratório para análises de água com o intuito de ofertar esses serviços a custo reduzido em prol dos municípios consorciados, todos eles de pequeno porte. Até então o consorciamento possuía um perfil de associativismo público.

O consórcio CISMAE foi criado em 18 de outubro de 2001, como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, impulsionado sobremaneira pelo Governo Federal, por meio da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, notadamente fundamental no processo de implementação do consórcio por lhe proporcionar o sustentáculo necessário para a sua constituição do Consórcio. O Consórcio CISMAE surgiu oficialmente em 2001 a partir da união de diversas autarquias municipais da água e esgoto, devido à descentralização de ações da FUNASA (SAMPAIO apud BOSSA, 2011).

Embora o protocolo de intenções formalizado em 26 de agosto de 2005, estivesse de acordo com a Lei dos Consórcios Públicos, o CISMAE constitui-se elemento emblemático por ser único no sentido de ter passado por todas as personalidades de direito no que concerne à cooperação dos entes federados. Inicialmente possuía um caráter de associação civil, posteriormente, foi instituído como consórcio público com personalidade jurídica de direito privado.

Entretanto, para formalizar convênios com o Governo Federal para a obtenção de recursos financeiros, essenciais para a construção do Centro de Referência em Saneamento Ambiental – CRSA era necessário transformar a personalidade jurídica de direito privado para personalidade jurídica de direito público. O CRSA, localizado no Município de Maringá, foi aprovado, em 22 de junho de 2007, em assembleia realizada no Município de Sarandi, Estado do Paraná, com contrato de consórcio público já ajustado à Lei Federal nº 11.445/07.

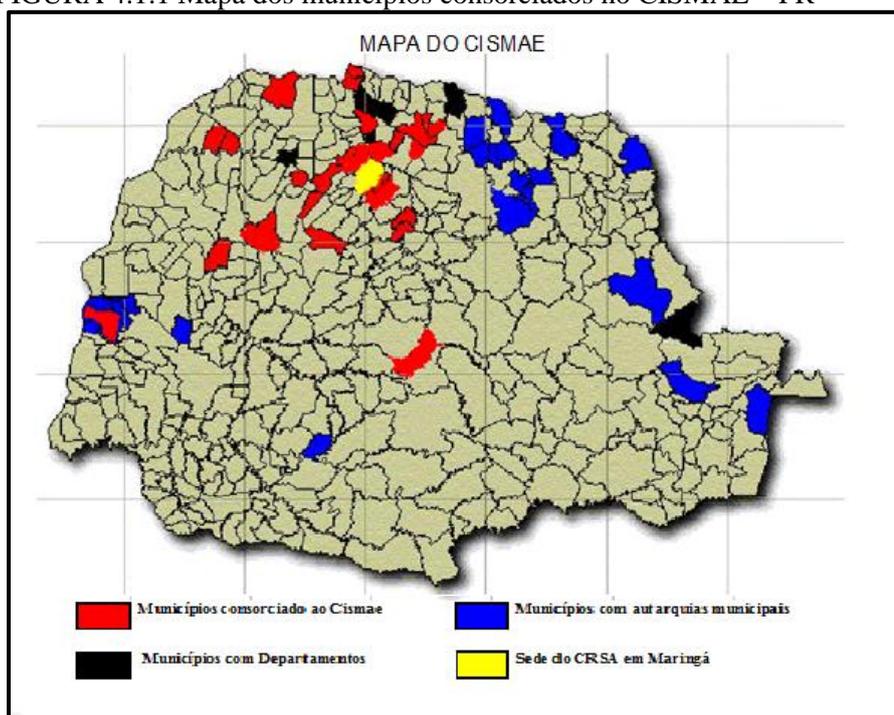
O CISMAE é composto de 27 municípios consorciados, localizados nas regiões Noroeste e Oeste do Paraná, sendo que a maior parte deles possui menos de 10 mil

habitantes. São eles: Ângulo, Boa Ventura de São Roque, Iguaraçu, Jaguapitã, Japurá, Jardim Olinda, Jussara, Kaloré, Lobato, Mandaguaçu, Marechal Cândido Rondon, Marialva, Mariluz, Marumbi, Miraselva, Munhoz de Mello, Paranapoema, Peabirú, Pitangueiras, Prado Ferreira, Presidente Castelo Branco, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, São Jorge do Ivaí, Sarandi, Tapejara e Terra Rica. Os de Entre Rios do Oeste, Mercedes, Florida e Pato Bragado, são 04 municípios que estão em fase de consorciamento, segundo informações obtidas em documentos oficiais na sede do CISMAE, em Jussara - Paraná, além de entrevista com um dos membros da diretoria executiva.

A sede do consórcio CISMAE, inicialmente, estava localizada no município de Jussara, embora o laboratório regional de análises físico-químicas e bacteriológicas estivesse estabelecido na instituição regional da FUNASA situado no município de Maringá. Atualmente, com a construção do Centro de Referência em Saneamento Ambiental em Maringá, a sede ali se encontra. A população dos 27 municípios associados soma 350.000 habitantes segundo dados do consórcio. A FIG. 4.1.1 revela a distribuição dos municípios na Região Noroeste do Estado, que fazem parte do Consórcio.

Embora o CRSA seja localizado no Município de Maringá, este não é consorciado, pois a Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR detém a concessão dos serviços de saneamento. A implantação do CRSA e as atividades do consórcio CISMAE em Maringá foi admissível por meio de prévia disposição contida no contrato de consórcio público. A escolha deste município para a instalação da sede operacional fundamentou-se na localização estratégica, cidade polo da região noroeste do Paraná e também sede do Centro de Referência em Saneamento Ambiental e do escritório regional da FUNASA, apoiador do consórcio. A FIGURA 4.1 mostra os municípios consorciados do CISMAE – Paraná.

FIGURA 4.1.1 Mapa dos municípios consorciados no Cismae – PR



Fonte: Cismae, 2011

De acordo com o seu Estatuto Social, contrato de Consórcio Público e, com base e fundamento na Lei Federal nº 11.107/05 e no Decreto Federal nº 6.017/07, o consórcio Cismae, promove várias atividades institucionais em benefício dos entes federados consorciados: (i) realização de análises de água e esgoto, trazendo significativa redução nos custos; (ii) contratação de profissionais especializados, com custo diluído; (iii) elaboração de projetos de água e esgoto para as autarquias dos entes consorciados; (iv) reivindicação de recursos nas esferas supramunicipais para a melhoria dos consórcios e autarquias dos municípios; (v) treinamento e capacitação de pessoal em parceria com a FUNASA; (vi) licitação compartilhada⁹; (vii) compras em nome das autarquias inclusive com dispensa de licitação; (viii) implantação dos

⁹ Artigo 17 da Lei Federal n. 11.107/2005, que altera o artigo 23, 24, 26 e 112, da Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/1993 que em seu parágrafo 8º menciona que: no caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.

procedimentos de regulação no projeto-piloto denominado Câmara Marechal, que iniciou-se em 2010, no município de Marechal Cândido Rondon¹⁰.

Também é importante ressaltar a construção do Centro de Referência em Saneamento Ambiental (CRSA), obra financiada por meio de convênio com o Governo Federal, operacionalizado pela FUNASA, tendo sido liberados recursos da ordem de R\$ 2 milhões para a construção, e R\$ 1,7 milhão, para a compra de equipamentos laboratoriais. O Consórcio CISMAE, através do município consorciado de Jussara, assinou o TC/PAC nº. 339/2010 - Termo de Compromisso do Programa de Aceleração do Crescimento em parceria com a FUNASA, no valor de R\$ 245.000,00 para a aquisição de 20 kits de equipamentos de controle de qualidade da água, compostos de 02 Peagômetros, 01 Clorímetro, 01 Turbidímetro, 01 Fluorímetro e 01 Colorímetro, que serão repassados a 20 autarquias municipais de água e esgoto de municípios consorciados (CISMAE, 2012, BOSSA, 2011).

Com isso, em razão da nítida relevância do consórcio em termos de fortalecimento regional, os entes federados consorciados poderão contar com análises de água e de esgoto com maior grau de confiabilidade a custos bem menores que os de mercado, proporcionando eficiência nos serviços. Além de abrigar as instalações do consórcio, o Centro de Referência em Saneamento Ambiental abriga também, em regime de condomínio, o escritório regional da FUNASA.

As FIG. 4.1.2 e 4.1.3 representam a maquete do Centro de Referência de Saneamento Ambiental de Maringá onde está localizado o Consórcio CISMAE, o laboratório regional e o escritório regional da FUNASA.

¹⁰ Marechal Cândido Rondon fica cerca de 400 km da sede, no entanto, se consorciou para utilizar a estrutura do consórcio em relação às ações de regulação. Segundo um dos membros da diretoria executiva, o CISMAE é um dos primeiros consórcios que já possui em seu contrato (estatuto social) a criação de uma Agência Intermunicipal de Regulação de Saneamento Básico.

FIGURAS 4.1.2 e 4.1.3 Representação em maquete do CRSA e Laboratório Regional do CRSA



Fonte: CISMAE, 2008 e da própria pesquisadora

As FIG. 4.1.4 e 4.1.5 exibem alguns ângulos do Centro de Referência de Saneamento Ambiental.

FIGURAS 4.1.4 e 4.1.5. Foto do auditório do CRSA e local de recebimento de amostras para análise de água



Fonte: da própria pesquisadora

As FIG. 4.1.6, 4.1.7 e 4.1.8 mostram a sede pioneira da FUNASA e o laboratório localizados em Maringá.

FIGURAS 4.1.6 e 4.1.7. Fotos da antiga sede da FUNASA - Maringá



Fonte: Consórcio CISMAE/FUNASA (2007).

FIGURA 4.1.8. Foto do antigo laboratório da FUNASA - Maringá



Fonte: Consórcio CISMAE/FUNASA (2007)

4.1.1. As relações interfederativas

A efetivação política do federalismo está vinculada ao estabelecimento de uma conexão equilibrada entre a autonomia e a participação dos elementos federativos, como integrantes mutuamente dependentes e complementares. Nessa conjuntura, a gestão de políticas públicas na federação consiste em uma construção de processos decisórios compartilhados com o objetivo de coordenar o planejamento e a execução das ações no âmbito socioeconômico em prol do bem-estar coletivo.

No atual contexto, em que os estados e municípios têm uma considerável atribuição de promoção de políticas públicas sociais, a cooperação mútua entre as unidades federadas se faz premente para o êxito dos objetivos socioeconômicos que determina a carta constitucional.

O acesso para essa superação foi, especialmente, o da pactuação entre entes federados, no campo de instâncias de cooperação, na forma de consórcios públicos institucionalizados como aparato jurídico-administrativo apropriado a instrumentalizar a realização de objetivos comuns e a articulação intergovernamental.

O Estado brasileiro, nos anos 2000, inseriu novas legislações importantes como o Estatuto da Cidade, as leis do saneamento, dos consórcios públicos e dos resíduos sólidos, e a lei da mobilidade urbana, dentre outras, fomentando a atuação

governamental. Essa conjuntura proporcionou possibilidades de resolução e efetividade nos diversos campos de suas competências. Entretanto, a pergunta que fica é: será que o município possui força, soberania e autonomia suficientes, principalmente os de pequeno porte, para cumprir os desafios impostos por essas novas agendas, principalmente a garantia de direitos e o exercício da cidadania?

Perante esse questionamento, como sobrepujar os reiterados problemas de deficiência de habilidade para governar que ocorrem na maioria dos entes federados? Como fazer frente aos padrões inconsistentes de gestão pública que se mostram incapazes de assegurar serviços públicos de qualidade, de concretizar a regulação pública, de viabilizar com tempestividade os investimentos públicos, de implantar políticas públicas inovadoras e estruturar a gestão do território?

Com a descentralização, a federação brasileira apresenta reduzida competência de coordenação e, ainda, tem que enfrentar dois tipos distintos de desigualdades: as desigualdades inter-regionais e as intra-regionais decorrentes das disparidades socioeconômicas.

Essas heterogeneidades ainda hoje não foram devidamente solucionadas pela nova CF de 1988. O federalismo brasileiro ao responsabilizar os municípios pelo provimento de políticas sociais básicas de forma idêntica e equivalente no contexto legal, mas que na conjuntura real não são iguais entre si, gerou desigualdades locais.

Para minorar essa falha, o governo federal fomentou dispositivos para atenuar tais desigualdades, quando percebendo sua persistência, promoveu a descentralização dirigida, através de recursos de repasses carimbados aos municípios, para a realização de programas sociais específicos, gerando um incentivo aos governos locais para a adoção de políticas centralmente determinadas, sob as quais os mesmos não têm poder de decisão.

No caso do setor saneamento, o consórcio público, longe de ser um recurso mágico para todas as dificuldades da gestão pública local, pode ser uma alternativa interessante que se registra em uma discussão mais abrangente e cuidadosa sobre a organização territorial regional. Em algumas regiões, os consórcios temáticos têm

tido êxito e podem ser uma possibilidade para a formulação de novas configurações institucionais, principalmente no setor saneamento.

A adoção de estruturas de consorciamento tem correspondido aos momentos de maior autonomia e descentralização federativa, caracterizando-se como instrumento de cooperação, coordenação e pactuação federativa entre as esferas da União, estados e municípios. Alguns serviços públicos municipais podem ser de interesse comum a uma região, assim pode-se constatar que, em alguns locais, essa convergência de interesses termina por motivar a cooperação entre os mesmos.

O objetivo dessa cooperação é buscar saídas para dificuldades semelhantes como, por exemplo, a falta de recursos. Os consórcios públicos podem apontar saídas para a execução cooperada de políticas com temas de transversalidade e territorialidade. Contudo, é necessário reconhecer que existem limites e que o consórcio não consegue resolver sozinho, as disputas e lacunas resultantes da configuração até então incompleta da federação brasileira.

Em relação ao Consórcio de Saneamento CISMAE Paraná, as relações interfederativas foram muito bem sucedidas no contexto horizontal entre os municípios. Eles se uniram em torno da necessidade de: fortalecimento dos municípios, reafirmação da titularidade, ganhos de escala, sobretudo utilização de laboratório e compras em comum, apoio administrativo/técnico e regulação. Recentemente, em 2013, se uniram a outro consórcio denominado CISMASA e criaram o CISPARG (Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná). Superaram barreiras geográficas e regionalidades (antigas sedes Londrina e Maringá). Dois dos municípios ficam no extremo noroeste (Pato Bragado e Marechal Rondon com aproximadamente 325 km e 303 km respectivamente distante de Maringá) e aderiram ao consórcio para ter acesso aos exames de alta complexidade de água e esgoto e a Regulação, embora esta ainda esteja em fase de implantação.

As relações interfederativas também foram exitosas no nível vertical entre os municípios consorciados e a União por meio da FUNASA, que representou o elo federal para auxiliar na implantação do Consórcio. Em relação à esfera estadual não houve nenhum contato ou interferência, pois não era interesse das partes envolvidas

no consorciamento. Para a Companhia de Saneamento Estadual – SANEPAR, os municípios que são associados ao consórcio não são atrativos do ponto de vista econômico, por serem de pequeno porte; e do ponto de vista dos municípios, estes têm uma orientação municipalista e lutam para manter suas autarquias. Desse modo, apenas a União é solicitada como parceira e incentivadora em recursos financeiros e técnicos.

O consórcio CISMAE Paraná, atual CISPARG, considera mais um desafio interfederativo, pois os municípios acreditam na competência municipal para gerir o próprio serviço de saneamento. Também confiam no princípio da cooperação, pelo qual podem ser supridas as deficiências isoladas dos municípios, tornando-os, efetivamente, mais fortes e representativos perante as outras esferas federativas. Segundo o IBGE (2010), a população assistida pelo CISPARG é de 462.583 habitantes (CISPARG, 2013).

4.1.1.1. Origens e motivações do consorciamento

As origens do consórcio do CISMAE Paraná são relatadas nos depoimentos dos entrevistados como uma experiência de busca de soluções para a gestão do saneamento entre os municípios e as entidades apoiadoras. O consórcio foi criado a partir da necessidade de se ter um laboratório que atendesse a doze autarquias de saneamento dos municípios da região noroeste do Paraná. Como as autarquias eram de pequeno porte, não havia um programa federal apoiador que liberasse laboratórios individualizados. Então, apoiados pela Funasa, os poderes locais tiveram a ideia de buscar junto ao Governo Federal recursos para construção de um laboratório regional de análises de água. Os municípios membros escolheram o município de Maringá como sede deste laboratório, pelo fato de este ser mais central e de a sede do escritório regional da Funasa se encontrar neste município.

(...) o consórcio surgiu em torno do laboratório. (...) as nossas autarquias, na época, somente 12, sendo de pequeno porte, não possuíam laboratórios individualizados, ao contrário de algumas autarquias, por exemplo, aqui da região norte do Paraná. (...). A associação comprava o material, fazia a análise para estes municípios associados, cobrava por um valor bem inferior ao que há de mercado. Porque só tinha o custo, não tinha lucro,

um custo bem menor. Aí surgiu a ideia do consórcio e como acertar este ajuste junto com os municípios (CI2).

A ação coletiva se dá não somente para o bem de um indivíduo, ou no caso do consórcio, para o bem de um único município, mas, porque além dele, outros também podem se beneficiar dela. As relações sociais demandam que os sujeitos estejam, até certo ponto, colaborando uns com os outros, ou seja, não possuam o comportamento de desinteresse ao bem-estar do coletivo, preocupem-se com o grupo. Segundo Ostrom (1990), a ação coletiva verifica-se quando é necessário mais de um indivíduo para colaborar na tentativa de alcançar um resultado, empenhando-se em uma ação coletiva.

A Funasa falou, vamos. Como é que faz? Não sei. Vamos tocar e vamos fazer. (...) A licitação feita para construir aqui, o centro de referência, ela teve um monte de minúcias, não se tinha parâmetro nenhum nesta obra. Teve que ser feita do zero. Aqui teve engenheiro, químico que participou da construção, toda voltada para esta questão de exaustão dos gases, dos elementos químicos que estão aqui. Então como é que fazia isso? Ninguém sabia. Arquiteto teve que ir atrás, teve que pesquisar, teve que bolar isto aqui. Então não se tinha parâmetro de nada. . Tudo aqui é inédito. A construção é inédita e foi estabelecida entre o governo federal e consórcio (CI2).

As atribuições, os preceitos, os procedimentos, os antecedentes e as relações são componentes da organização social que se associam em redes estabelecendo normas para que os sujeitos atuem de maneira conjunta de modo a conseguir a maximização de resultados. A organização é fundamentada por quatro ações básicas: tomada de decisão; mobilização de recursos; comunicação e solução de divergência. Essas quatro funções são essenciais para a ação coletiva mutuamente vantajosa, pois pode diminuir os custos transacionais e aumentar a probabilidade que esforços individuais em conjunto sejam eficientes.

A gente também começou a investir em equipamento. Então em 2005 é que o Governo Federal concebeu juntamente com o consórcio CISMAE, a ideia maravilhosa deste Centro de Referência, hoje o único do Brasil que esta funcionando desta forma. No Brasil é o primeiro, não tinha tido nenhuma experiência anterior e nós aqui de forma inovadora

resolvemos encarar o desafio. A gente teve que alterar a nossa estrutura para consórcio público, alteramos na época (CI2).

A Funasa sempre contou conosco porque a gente nunca teve receio de fazer com que as coisas acontecessem aqui (CI1).

Os entrevistados explicitaram a força da coesão do grupo para atingir os objetivos comuns. Possuem um sentimento de dignidade de suas trajetórias em comum, que culminou na edificação do Centro de Referência de Saneamento Ambiental.

(...) em várias feiras de saneamento do Brasil e quando eu chegava o pessoal perguntava: de onde você é? Sou de Jussara. (...) Quantos habitantes têm? Tem 7.000 habitantes e 2.300 ligações. Tem cidade maior por perto, alguma coisa assim? Eu também represento o consórcio CISMAE (...) nós representamos 300.000 habitantes, em torno de 100.000 ligações. Aí o tratamento já era outro: vem cá, vamos tomar um café! Olha, nós temos isso pra oferecer... Então nós passamos a ser conhecido em nível de Brasil desta forma, né? (CI1).

A gestão dos consórcios requer diversos membros envolvidos (*stakeholders*) para coordenar os usos dos seus recursos e os investimentos. A gestão coletiva expressiva depende do nível de organização social e do capital social existente. Considerando que as normas e as relações sociais permitem que as pessoas trabalhem em conjunto para alcançar seus objetivos, a estrutura social do grupo que compartilha os recursos que o consórcio oferece influencia sua habilidade para estimular e sustentar a ação coletiva.

O pessoal que está aí realmente veste a camisa (...) o consórcio nunca teve medo: Vamos fazer o Centro de Referência lá em Maringá? A FUNASA falou: vamos. Como é que faz? Não sei, vamos tocar e vamos fazer. Os arranjos são muitos delicados. São arranjos que requereram muito estudo (...) (CI2).

O principal ponto da argumentação de Ostrom (1990) em relação ao sucesso na gestão de recursos comuns diz respeito à capacidade dos indivíduos envolvidos de se comunicarem, criarem confiança mútua, possuírem autonomia para mudar suas próprias estruturas institucionais e a noção que devem dividir um futuro em comum.

A licitação feita para construir aqui, o centro de referência, ela teve um monte de minúcias, não se tinha parâmetro nenhum nesta obra. Teve que ser feita do zero. Aqui teve engenheiro, químico que participou da construção, toda voltada para esta questão de exaustão dos gases, dos elementos químicos que estão aqui. Então como é que fazia isso? Ninguém sabia. Arquiteto teve que ir atrás, teve que pesquisar, teve que bolar isto aqui. Então não se tinha parâmetro de nada. . Tudo aqui é inédito. A construção é inédita e foi estabelecida entre o governo federal e consórcio (CI2).

A ausência da confiança mútua pode comprometer o sucesso da gestão. A questão que se considera é como induzir o comportamento dos indivíduos que agem independentemente passem a adotar estratégias coordenadas para conseguirem maiores benefícios ou reduzir os prejuízos em conjunto. Ostrom (1990) observa que diante de um processo de organização, no qual uma sequência de atividades é repetida, a cooperação tem maiores chances de se desenvolver e sobreviver quando os indivíduos adotam estratégias contingentes. Grupos com longa tradição de laços de confiança e comprometidos mutuamente têm maior probabilidade de obter sucesso na criação e na preservação de instituições exitosas.

E, sobretudo aqui consórcio, você percebe uma coisa interessantíssima, um elemento que eu não vejo em outro consórcio, que até hoje eu não consegui visualizar. Que é paixão pelo saneamento, o pessoal realmente é apaixonado pelo saneamento. (...) o pessoal tem um brilho nos olhos diferentes (...). Eu já vi consórcio nascer e morrer. Porque ele é feito de fora pra dentro. (...) esquecem que o consórcio é movido pelo município e pelas pessoas dos municípios (...). Olha vou ligar pro outro. Eu estou sem um cano aqui, você tem um cano aí? Tem. Me empresta, depois eu te devolvo (CI2).

Os consórcios podem ser inseridos no contexto das abordagens institucionalistas, pois possuem características das instituições: funcionalidade e legitimidade. A funcionalidade diz respeito a resultados a alcançar e legitimidade é a capacidade de desenvolver mecanismo de aceitação e lealdade.

[o consórcio] é feito lá na base e não por alguém que cria (...). A gente nasceu na base. A gente tem uma base muito forte aqui. O pessoal não arreda o pé do consórcio, (é) uma cultura. Já é o costume do pessoal (CI2).

Na verdade, a nossa história (...). É uma novela, que não termina né? (...) O consórcio fez este ano 10 anos de fundação, um marco para nós. O primeiro consórcio de saneamento do país (...) nós estamos, preenchendo uma lacuna, deixada até pela Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública - SESP, e hoje FUNASA. Começou com 12 municípios, depois 18, 24 e agora 27 (CI1).

Putnam (2007) em seus trabalhos ressalta que para haver efetividade nas instituições é necessário um conjunto de características específicas do arranjo social, que inclui laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais, componentes intrínsecos do capital social. Outro autor, Woolcock (1999), complementa a ideia, ao explicar que o capital social encontra-se subentendido como a aptidão das associações em estabelecer conexões e vínculos com outras coletividades, permitindo que fonte de recursos externos à composição do grupo seja acessível.

Trazendo a concepção dos autores para o caso estudado, percebeu-se que houve uma grande sinergia por parte dos parceiros a partir do desejo da criação do consórcio. A realidade do consórcio iria ajudar os municípios a buscar suprir demandas que de outra forma, se optassem pelo caminho individualmente, este apresentaria mais limitações e obstáculos. Ao se apresentarem enquanto grupo ou entidade, a representatividade política, financeira e social aumenta exponencialmente, tornando-se bastante representativa.

O depoente continua a explicar a trajetória histórica do consórcio que, em suas palavras, passou pelo associativismo, pelo consórcio público de natureza privada e, como nos moldes atuais, como consórcio público de natureza pública. A criação do consórcio CISMAE foi inspirada nos exemplos de consórcios de saúde impulsionados pela Lei nº 8.080/1990. Esta Lei proporcionou um avanço na criação de consórcios públicos de saúde, pois em seu Art. 18 estimulava a formação de consórcios administrativos intermunicipais para ampliar a oferta de serviços para a população.

(...) Nós criamos um consórcio com base no que já existia na legislação brasileira, a lei 8.080, que dava uma abertura para se criar consórcios de saúde. Isto é uma experiência assim, vamos dizer assim, nova até em termos de Brasil, mas que a lei 8.080, permitia. O

governo já estava tirando do forno um anteprojeto também de consórcio público com base nas experiências de Portugal, Espanha e Itália. Mas, qual não foi a surpresa que nós aqui no Brasil já estávamos tendo a nossa experiência Tupiniquim, né? Quando nós criamos o consórcio de saneamento, e o governo federal começou a falar de consórcio de saneamento (...). O que nós já estávamos fazendo isso aí é nos moldes de consórcio de saúde (CII).

A eficiência das instituições é condicionada por conjunto de atributos peculiares da organização social, como por exemplo, confiabilidade, crença, relações sociais e redes de interação. Os regulamentos compartilhados podem ser consolidados em padrões de atuação profissional e códigos de conduta, amortizando as incertezas e propiciando aos agentes antecipar o comportamento mútuo, produzindo um circuito virtuoso: a própria cooperação gera confiança (PUTNAM, 2007). Segundo Costa (2004), uma qualidade *sine qua non* para o êxito das organizações locais é a autodeterminação e a auto-iniciativa em sua criação e a relativa coesão da comunidade.

4.1.1.2. Atuação da FUNASA

A reforma do Estado iniciado pelo Governo de Fernando Collor e a redefinição do sistema de saúde a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) na Constituição de 1988 apresentou um intenso resultado na Fundação Nacional de Saúde na década de 1990 abordando profundamente nas estruturas de sua organização (BRASIL, 1988).

O objetivo da reforma do Estado era diminuir o aparato administrativo federal e executar as ações do SUS que demandava delegar aos estados e municípios a atribuição de execução direta das ações de atenção integral à saúde. Ademais, instituiu a Fundação Nacional de Saúde por medida provisória a partir da transferência de atribuições, o acervo e recursos da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública – SUCAM para a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública – FSESP e sua renomeação como Fundação Nacional de Saúde – FNS, posteriormente denominada FUNASA (FUNASA, 2004).

Conquanto a FUNASA fizesse parte do Ministério da Saúde, existiu uma obstinação ideológica por parte do funcionalismo à reforma sanitária resultando em divisões

internas. A FUNASA embora municipalizada e estadualizada, ao longo do tempo não se integrou totalmente nas ações do SUS e mantém em todo o território nacional, 26 coordenações regionais e 34 escritórios distritais que concorrem localmente com instituições estaduais e municipais responsáveis constitucionalmente pelas ações de saúde e saneamento. No caso do saneamento compete com a própria Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) em âmbito federal (COSTA, 2003).

Enquanto o conflito dos funcionários se dava no âmbito interno no sentido de preservação do seu espaço, para os destinatários das políticas públicas realizadas por eles (agentes da FUNASA) havia muita habilidade para lidar e conquistar o público externo. Os municípios tinham o sentimento de reconhecimento pelos seus compromissos e realizações.

A FUNASA ajudou muito, através da ousadia! Trouxe o saneamento, a forma de criar autarquias pro Brasil, lá do convênio com os Estados Unidos! Já tem mais de 50 anos, então ela tem uma experiência muito grande. As autarquias aqui no Paraná estavam ficando órfãs. (CI2).

Onde você tem um consórcio, você tem a FUNASA, você tem o laboratório escola, você tem um auditório, você tem um laboratório, tudo integrado em um único local. Então, é uma casa de saneamento realmente (CI1).

Woolcock, Narayan (2002) argumentam que o capital social vinculado ao capital social do tipo institucional pode surgir o capital social sinérgico, mencionando os acordos profissionais dinâmicos e vínculos entre as burocracias estatais e elementos da sociedade civil, além de arranjos em que representantes do Estado, setor privado, e sociedade civil instituem fóruns comuns.

No caso da FUNASA, os agentes públicos é quem puderam viabilizar e construir a ponte para que os acordos entre o Estado e os representantes do consórcio ocorressem. O capital social é formado, sobretudo por essa relação que foi alimentada ao longo dos anos pelo vínculo de confiança. Vejamos as palavras de um prefeito associado ao consórcio:

O meu contato com eles é muito menor em relação ao funcionário do SAAE, né. Os prefeitos, eu não tenho tido muito contato com os prefeitos dos municípios que são associados, poucos, poucos, porque o contato é mais técnico também. O contato é mais da equipe, é mais da superintendência né, então o pouco tempo que a gente está também teve pouco contato esse ano, foi um ano bastante corrido para nós (CI3).

A FUNASA representou para a região noroeste do Paraná uma poderosa instituição indutora de políticas públicas de saneamento. Os municípios possuem uma visão bastante positiva da atuação desta Fundação, que é considerada a progenitora do saneamento pelos municípios com menos de 50.000 habitantes, provendo apoio técnico e sustentação, além de se tornar um poderoso instrumento de fortalecimento das relações entre os consorciados.

(...) para gente ter um acesso aos recursos do Governo Federal, melhorar o nosso sistema que é arcaico (...) esse consórcio nosso regional foi motivado inclusive pelo pessoal da FUNASA, eles que nos abriram esse espaço (...) um município pequeno igual ao nosso com todas as dificuldades e a gente participar de um grupo, de uma associação onde se somam os esforços para conseguir resultados mais facilitados, melhores, isso aí tudo motiva (CI4).

Outro depoente também demonstra o sentimento de solidariedade que envolvia os componentes daquele grupo em relação à FUNASA. No momento de tomada de decisão, em direção à criação do consórcio intermunicipal, o entrevistado narra a importância capital da assistência prestada pela instituição naquela região, para o incremento nas políticas públicas de saneamento sendo uma característica bastante enfatizada por eles. Assim sendo relatou:

A FUNASA sempre teve aquele poder patriarcal, papal. É aquela mãezona também, que sempre esteve ajudando os municípios. Ela acabou ajudando indistintamente a todos os municípios, sejam eles que tinham companhias estaduais ou não. Queimava um motor e a FUNASA estava lá repondo, precisava de um poço artesiano, ela ia lá e fazia, dava problema e ela ia lá e tinha um caixa para resolver (CI1).

É fato que a Funasa tem dado um apoio muito grande neste consórcio, e o fato da gente participar nos aproximou muito mais da Funasa, e tudo isso é muito bom (...). A FUNASA é essa parte de saneamento aí ela, ela para municípios abaixo de 50.000 ela é que nos dá

sustentação, o apoio. O fato de a gente estar num consórcio nos aproximou muito da FUNASA. Porque tem dado um apoio violento a este consórcio (CI3).

A existência de horizontalidade nas relações entre indivíduos, desenvolvidas de acordo com as particularidades locais através de uma tradição comunitária, determinaria a maior propensão para o envolvimento dos agentes em ações coletivas capaz, então, de potencializar o uso do capital material e do capital humano da coletividade. É a existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos que tornem possíveis a mobilização dos indivíduos para a ação coletiva. A cooperação entre agentes decorre da necessidade de coordenação de recursos e informações, ampliando a sua capacidade de ação coletiva e dessa forma, facilita a cooperação mútua necessária para o aprimoramento do uso de recursos materiais e humanos disponíveis.

Segundo Coleman (1994), as atuações individuais e coletivas são estabelecidas em conjunturas institucionalizadas que se autorregulam, proporcionando assim influencia mútua, estabilidade às interações e a consolidação dos vínculos entre os agentes.

4.1.1.3. Interferências/posicionamentos da CESB

Segundo os entrevistados do Consórcio CISMAE Paraná, a Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR não assedia os municípios consorciados e também não existe interesse de se associar à Companhia Estadual de Saneamento por parte dos municípios e nem da população que, segundo o depoimento a seguir, se mobilizaria caso isso ocorresse. Os municípios reconhecem que é de sua atribuição a execução das ações de saneamento, visto ser de sua competência a titularidade dos serviços, portanto é de sua responsabilidade fornecer os serviços de saneamento para a população. Segundo depoimento dos entrevistados:

Os nossos consorciados não se deixam influenciar, porque a gente tem uma conduta autárquica muito forte. Isto aí é muito forte. De vez em quando um ou outro município fala sobre a (possibilidade) da Sanepar (entrar), mas, a população de mobiliza (CI2).

Todos os municípios do Paraná que são associados ao consórcio, nunca foram de interesse para a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Paraná – SANEPAR, por serem municípios de pequeno porte. Boa parte desses municípios praticamente não teve apoio do Estado para implantação e gestão do saneamento. Essa situação resultou em uma maior aproximação e apoio entre si que ajudou a construir uma nova alternativa para a região em relação ao saneamento.

Maringá, na última reunião, mostrou interesse total em se associar ao nosso consórcio. Como agência de regulação eles querem fazer as contraprovas das análises com a SANEPAR. Eles querem fazer análises de resíduos sólidos, eles querem fazer análises do chorume, buscar experiências, e estar consorciado. Porque estar? O município consorciado hoje tem uma pontuação diferenciada no Governo Federal, para conseguir financiamentos e empréstimos (CI3).

O município de Maringá está interessado em integrar-se ao Consórcio para beneficiar dos recursos disponíveis como o laboratório de análises de água e esgoto e a agência reguladora. Sua finalidade maior é de fiscalizar os serviços de saneamento básico delegados à SANEPAR. Dessa forma, o município teria um dispositivo de vigilância e monitoramento em relação ao contrato de concessão outorgado para a Companhia de Saneamento do Paraná, o que gera um fato insólito na história do saneamento recente, pois as Companhias de Saneamento Estaduais jamais apresentaram qualquer prestação de contas aos municípios e usuários sobre sua atuação sobre os serviços de água e esgoto na localidade.

De um modo geral, os consórcios necessitam incluir estratégias de parcerias das demais esferas governamentais para apoio na instituição e evolução do consórcio. Porém, é imprescindível o consórcio construir uma agenda adequada que possibilite solucionar os obstáculos e dificuldades do setor de saneamento dos municípios consorciados.

4.1.2 – Caracterização do Consórcio

4.1.2.1. Serviços prestados

O consórcio CISMAE Paraná oferece os seguintes serviços: laboratório para análises de água e esgotamento sanitário de alta complexidade; gestão e planejamento; compra compartilhada; cursos de capacitação e treinamento técnico; prestação de assistência técnica e assessoria administrativa e jurídica e segundo um entrevistado e

essa gama de serviços é um dos motivos que atrai os municípios para o consórcio. Os municípios consorciados reconhecem as vantagens, sobretudo econômicas a tais serviços:

Hoje em dia a grande atração dos consórcios são os serviços colocados à disposição dos consorciados, dentre eles eu coloco os serviços de laboratório, que é fundamental. Jussara que é um município de pequeno porte se fizesse as coisas que ele faz aqui no consórcio, fora do consórcio, ele gastaria 88% a mais (CI2).

4.1.2.2. Temas mais abordados nas reuniões

Em relação ao tema reuniões, não era um assunto que chamasse a atenção dos entrevistados. Foi perguntado qual era a frequência de reuniões anuais e foram solicitadas aos responsáveis pelo consórcio as atas de reuniões, mas as respostas para a primeira pergunta foram evasivas e quanto às atas, não foi possível obtê-las. As reuniões são realizadas na medida em que são necessárias. Os prefeitos e técnicos também se articulam de maneira informal, uma vez que possuem vínculos de amizade, possibilitando uma comunicação mais direta, as respostas dos entrevistados revelaram essa assertiva:

Ordinariamente é uma por ano. Mas aqui no consórcio quase todas são extraordinárias. O pessoal convoca e os consorciados vêm (CI3).

A periodicidade é variável. Às vezes, a gente faz reuniões mais constantes, às vezes a gente demora. Então, a gente está sempre, assim em contato. Principalmente hoje em dia com a tecnologia, via e-mail, via Skype, e outro on-line aí, né? (CI1).

Um dos entrevistados destacou que embora as reuniões façam parte das regras estabelecidas na legislação do consórcio, devendo ser parte do “rito” exigido, é na pausa para o café que o grupo vivencia um momento informal e espontâneo. Isso gera confiança, troca de experiências, produzindo um valor emocional e social significativo que se traduz na fala abaixo:

Engraçado, mas o consorciamento ele trás uma coisa fundamental para o ser humano, que é direito de expressar o seu pensamento e de se reunir com outros seres humanos. Muita coisa no nosso consórcio foi resolvida no café, no intervalo do café, nos nossos treinamentos. Um

comenta com outro, outro comenta com um o problema, falando, olha por que você não faz assim lá? (CI2).

No contexto de comunidades de pequeno porte e alta integração, a confiança nasce das interações face a face e da coesão existente entre seus membros. O capital social baseia-se na coesão interna do grupo por meio de uma simples densidade associativa. Essa conduta admite o pressuposto essencial de que o capital social é gerado por redes de confiança que proporcionam o elemento de previsibilidade, que está ausente, tendo em vista o baixo estoque de racionalidade formal nos sistema político. Assim, a confiança pode ser estabelecida como recurso de solução para o problema da cooperação, como se percebe na fala a seguir:

Compartilhamento de ideias. Tanta coisa se resolveu pelo compartilhamento de experiências. Resolveu-se assim. E isso não tem dinheiro nenhum no mundo que pague. Não tem dinheiro que consiga quantifica isso aí (CI2).

Putnam (2007), Ostrom e colaboradores, igualmente valeram-se do conceito de capital social relacionando-o a maneiras de solucionar problemas de ação coletiva. Neste caso, os estudos voltaram-se especificamente para situações de recursos de uso comum, porém em uma escala relativamente pequena. As normas compartilhadas, o conhecimento comum e regras em uso que os apropriadores de um recurso desenvolvem ao longo do tempo seriam assim formas de capital social com as quais eles podem construir arranjos institucionais para resolver problemas de recursos de uso comum (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

4.1.2.3. Atendimento à população rural

Segundo o Censo do IBGE (2010), no Brasil, existem cerca de oito milhões de domicílios na zona rural, com 27,8% com cobertura de canalização de água e 3,7% de canalização de esgoto. No estado do Paraná, dentre as residências da zona rural, somente 28% apresentam redes com abastecimento de água. Em relação à rede coletora de esgotos apenas 2, 73% de domicílios são ligados à rede 19,35% possuem fossa séptica. (IBGE, 2010).

Para melhoria dos serviços de saneamento dos domicílios das áreas rurais e localidades de pequeno porte, a aplicação do saneamento como ferramenta para melhorias na saúde da população pressupõe a superação dos entraves tecnológicos, políticos e gerenciais. É importante destacar que a salubridade ambiental depende diretamente do saneamento rural, pois ao utilizar o manejo de tecnologias de forma sustentável, é possível reverter a degradação do meio ambiente, em especial o comprometimento dos mananciais de água doce, decorrente da disposição inadequada de esgotos sanitários e de resíduos sólidos (FUNASA, 2007).

O Brasil possui um clima tropical e quente e escassa densidade populacional no meio rural em que as moradias geralmente posicionam-se espaçadas umas das outras. Por essa razão, a adoção de tecnologias mais exequíveis e acessíveis economicamente é mais frequente (AISSE, 2000).

Como os sistemas são autárquicos, então, a área rural é atendida também, perfeitamente pela própria autarquia. Ou, a autarquia acaba delegando pra uma associação local de pessoal da própria região pra fazer o saneamento daquela localidade (CI4).

Conforme Pilatti (2008), as sociedades rurais geralmente estão fixadas em localidades próximas a manancial de abastecimento e consomem água proveniente de poços artesianos, olho d'água ou nascentes, que em muitas ocasiões são contaminadas com o manejo inadequado do solo, atividades agropecuárias, disposição de resíduos, entre outras atividades desenvolvidas na região de maneira danosa ao meio hídrico, sem os cuidados necessários com o ambiente causando variadas doenças de veiculação hídrica.

Com nós não tem essa história assim, há, a zona urbana é filé, vão pegar, a rural deixa de lado. Não! A gente atua em todo âmbito do município. O exemplo que nós demos, o município de Marechal Candido Rondon, tem quarenta e duas associações que tocam o saneamento na parte rural. E lá já teve situações às vezes de levar canos a distâncias aí bem elevadas pra fazer o saneamento pra um número diminuto de família, ou seja, não dá lucro nenhum. Só que é a preocupação com a universalização do saneamento. Claro, universalizar. Agora, foi o que eu falei, porque que às vezes as companhias estaduais ou as entidades privadas, pegam só a sede? Porque é onde é mais fácil fazer saneamento, né?

Quem que vai querer levar um cano de 20 km de distância, só pra atender 10 famílias, ninguém quer. Isso aí ninguém quer (CI2).

O Brasil é um país carente de recursos materiais e humanos habilitados para desenvolver projetos de qualidade e, dessa forma, captar recursos públicos para suas atividades fins. Entretanto, a realidade da maioria dos municípios de pequeno porte é que são carentes e incapazes, ficando impossibilitados de cumprir suas obrigações mínimas de realizar um diagnóstico sobre a realidade do município que contenham análises sobre as condições reais dos indicadores socioeconômicos. Essas iniciativas são essenciais para captação de recursos financeiros em órgãos estaduais e/ou federais que possam auxiliar os gestores a executar obras, especialmente de saneamento.

Essa situação persiste e se torna um círculo vicioso, do qual o município não consegue captar recursos porque não tem um bom projeto, além de “abandonar” as zonas rurais. Em alguns casos, tais projetos são desprovidos de inclusão das zonas de periferia e áreas rurais constituindo uma dívida histórica que as políticas públicas têm com essas comunidades, bem como com os segmentos excluídos que residem nas periferias dos centros urbanos.

4.1.2.4. Treinamento e aperfeiçoamento de Recursos Humanos

O consórcio possui um programa de apoio à gestão de capacitação dos serviços operacionais de saneamento em parceria com a Funasa com o objetivo de apoiar os municípios e autarquias de forma a contribuir para o fortalecimento de cooperação técnica, produção conjunta de conhecimento, transferência de tecnologias, além de gestão de recursos humanos e seu aperfeiçoamento por meio de educação permanente e continuada.

O consórcio fez inúmeros cursos técnicos e administrativos. (...) SNIS [Ministério das Cidades], a Tigre [empresa da área de tubulações e acessórios], com o curso de licitações, curso de contabilidade, junto a Funasa (...). Então, com isso a autarquia se torna melhor capacitada e consegue atender melhor o usuário, universalizar o atendimento para todas as áreas ali, principalmente da área urbana, que era sempre o nosso foco, né? (CI3).

A qualificação e instrução dos profissionais para atuação na área de saneamento não se constitui elemento essencial de uma política de estado no setor, sequer como um programa formal nas instâncias responsáveis. Nessa conjuntura, o investimento em programas de capacitação dos trabalhadores se constitui mais como uma ação proativa das autarquias e consórcios de saneamento que buscam transformações estruturais do mundo globalizado pelo constante avanço das tecnologias. O aperfeiçoamento dos profissionais e técnicos no ambiente laboral passou a ser considerado elemento de conexão com a eficiência, competência e habilidade e considerados como sujeitos em condições de transformar a capacidade potencial da empresa em capacidade real.

[O consórcio melhorou bastante para a gente] os próprios treinamentos [o diretor] já tá vendo pra esse ano, vários cursos, tanto pra encanador, pra operador de bomba, pra painéis, comando, né? Então, é medidor pros leituristas, né? Então, todos os cursos que vai fazendo com que essas pessoas sejam (...) porque eu tenho funcionário ali que esta a 15 – 20 anos, tá porque entrou ali e viu o outro trabalhando... Foi aprendendo no dia a dia. O consumo de, parece coisinha pouca, mas tem que ser dado como exemplo. O consumo de adesivo de cola reduziu mais 30%, depois que eles fizeram o curso (CI4).

4.1.2.5. Metas de curto e médio prazo

Os entrevistados afirmaram que o consórcio tem como meta a curto e médio prazo utilizar a capacidade máxima do laboratório; apoiar a gestão e expansão dos serviços de água e esgotamento sanitário; colaborar com os municípios na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos urbanos; na implantação do plano diretor de drenagem urbana. Além disso, pretendem consolidar a regulação e expandir o consórcio com a adesão de novos municípios.

A nossa meta hoje é fazer com que o laboratório funcione com 100% da capacidade dele, fazer análises de alta complexidade, inclusive para não consorciados, para privados que nos contratam aqui, e até quem sabe, a Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR que faça análise conosco (CI2).

Como já foi citado anteriormente, o CISMAE Paraná foi fundido a outro consórcio, CISMASA Paraná, e aumentou a adesão de quinze municípios, o que trouxe um

maior ganho de escala propiciando também estender a universalização e uma cobertura da prestação de serviços a uma população de cerca de 400.000 habitantes.

Aumentar a universalização. De (...) um hidrômetro a gente consegue comprar a um custo menor, o que vai refletir em dois pontos: aumento de receita e diminuição do desperdício de água (...), que vai se refletir na expansão de uma rede de água para uma população mais carente (CI1).

O fundamento do consórcio é conduzido por uma metodologia de competência administrativa de gestão e recursos, sem desconsiderar, que, apesar, dos instrumentos de delegação ou cooperação serem considerados como capacidade prática e um processo de revigoração do federalismo para compensação de possíveis desequilíbrios regionais, no entanto é essencial a presença intensa de uma coesão participativa de todos os envolvidos para que o consórcio siga adiante.

4.1.3. Aplicação dos princípios norteadores das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007

Segundo a Lei 11.4445/2007 (BRASIL, 2007) e o artigo 241 da Constituição da República (BRASIL, 1988), existe previsão legal para que os consórcios públicos possam exercer as atribuições de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. São considerados princípios básicos da estrutura regulatória: (i) independência, de forma a facilitar o equilíbrio entre o governo os consumidores e os operadores; (ii) incentivos para operação eficiente, de forma a atuar com o operador proativamente, para garantir ganhos de eficiência; (iii) controle sobre os resultados, não influenciando nos meios e propiciando a utilização de novas tecnologias.

Com a promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005, finalizou-se um ciclo de incertezas sobre as normas regulamentadoras gerais do consórcio público previsto pela Constituição desde a Emenda 19/98. Este foi um dos apontamentos levantado nas entrevistas, isto é, qual é a importância da promulgação da Lei que estabelece regras para a criação dos consórcios conferindo-lhes legitimidade, recobrando sua importância.

A legislação ajudou muito. Nós passamos as três fases, a fase anterior à lei de consórcios, a fase posterior como consórcio público de natureza privada, e, depois, como consórcio público/público. Então, isso nos capacitou a ter uma experiência grande (CI1).

Com o advento da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos adquirem o status de ser considerado um ente de natureza jurídica pública ou privada, passando a serem sujeitos de direitos e obrigações e conquistam operatividade empresarial, acarretando resultados significativos como prerrogativas garantidas por lei às pessoas jurídicas de direito público. Possuem alguns privilégios, típicos de entidades públicas como o processo especial de execução, que resulta em impenhorabilidade de seus bens, além de prazos dilatados em juízo, podem utilizar duplo grau de jurisdição, possuem imunidade tributária e presunção de veracidade, a imperatividade e a executoriedade e autotutela de seus atos dentre outros. Tal situação é do conhecimento geral e se depreende de falas de entrevistados:

A questão da lei de consórcio é decisiva no processo e, até então, o ajuste que existia entre os municípios era equiparado a uma junção de pessoas físicas comuns. Quando você pensa em associação civil é a mesma coisa que pegar pessoas e constituir uma associação. Aqui nós temos pessoas jurídicas de direito público que são municípios, dinheiro público envolvido. Então a lei de consórcio regulamentou a situação anterior que era fragilizada. (...) Na verdade somos um dos poucos consórcios do Brasil que passou pelas três fases. Como associação civil comum, consórcio de direito privado e consórcio público de direito público (CI2).

Os consórcios constituídos anteriormente à Lei podem permanecer sob o formato de gestão associada desde que atendidas às novas disposições legais, contudo, abre-se a possibilidade de se converterem ao regime público. A Lei dos Consórcios tem como objetivo elucidar e mostrar a viabilidade de alteração dos arranjos consorciais pregressos em pessoas jurídicas de direito público, compatíveis com o novo regulamento nacional. A Lei traz benfeitorias concretas que podem ser mencionadas: (i) conferência de maior segurança jurídica aos consórcios públicos. As pactuações interfederativas adquirem um *status* de formalização através de compromissos seguros, confiáveis e transparentes; (ii) ampliação do leque de atuação, possibilitando um novo degrau de qualidade e eficiência para a gestão de serviços de

interesse comum e (iii) incentivo seletivo de transferência de recursos pelos Estados e União.

O consórcio apresenta-se como precioso instrumento de cooperação interfederativo possuindo competências para sobrepujar impasses e dilemas decorrentes de assimetrias e iniquidades de sistemas pouco eficientes que comprometem a organização da referência regional.

Hoje nós temos municípios trabalhando em consórcio, emprestando, fazendo uns para os outros, o consórcio ajudando, inclusive na formulação de políticas públicas tarifárias. Então como regulação, então isso hoje, trouxe uma dinâmica muito grande para o consórcio e a gente viu o tanto que os municípios têm a ganhar se consorciando. Consórcio é a saída, não é a saída pra tudo. Mas é a saída pra um grande número de problemas que os prefeitos têm e que pode ser resolvido através de consórcio (CI4).

Concomitantemente, proporciona o rompimento da dependência e sujeição dos pequenos municípios em relação aos de maior porte, trazendo maior equilíbrio às relações cooperativas. Torna-se um elemento fomentador na mitigação das aspirações coletivas, esperançosa de receber prestação de serviços públicos adequados, com padrões de qualidade e eficiência em consonância com as políticas públicas.

A gente realmente vai atrás, a gente faz acontecer, aqui a realidade é efetiva, em tão muitas vezes a gente vai para alguns eventos e fala assim, nós vamos fazer o trabalho. Está pensando em fazer uma sede, está pensando em fazer tal coisa. Aqui no Cismae e gente não pensa não. A gente pensa e faz, pensa e age. A gente pensa e vai atrás e concretiza e não tem medo de errar. Não tem medo de errar, se a gente erra, a gente refaz aquilo mais ou menos e vamos repensar e vamos achar uma alternativa, uma solução e vamos tocar adiante, que é isso que agente tem que fazer (CI2).

O consórcio público de direito público, além da primazia da capacidade de receber recursos públicos, tem outros benefícios como a de adquirir identidade que é própria de Estado, ou seja, pode exercer o poder de polícia e pode ter a função de regulação. De acordo com Marinela (2010) o poder de polícia é um instrumento conferido ao

administrador que lhe permite condicionar, restringir ou limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público e possibilita à Administração, posição de hegemonia sobre os administrados. Igualmente, a exemplo dos consórcios administrativos após o ano de 2008, não poderão celebrar convênios com a União segundo o Decreto 6.017/2007, art. 39. (BRASIL, 2007).

Outro ponto que chama a atenção é que a Lei dos Consórcios ao legitimar a instituição do consórcio, modificou a condição na qual sucedem as trocas entre os atores sociais. Isso promove, por sua vez, a alteração dos custos envolvidos na formulação, implantação e manutenção das normas estabelecidas entre esses atores.

4.1.3.1 Importância do marco legal específico para o consórcio

Para um dos entrevistados, a Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2005) foi decisiva para que o consórcio se tornasse mais profissional. Em seu depoimento, pode-se inferir que antes não havia segurança jurídica para os associados. O processo de constituição de um consórcio público implica em definir com clareza, objetivos e interesses comuns dos entes federados consorciados. Além disso, exige processo anterior de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo de cada ente consorciado e o acordo celebrado entre os entes consorciados deverá ser aprovado pelas respectivas casas legislativas. Portanto, a Lei foi muito importante, dando um caráter mais consistente às pactuações entre os entes federados e possibilitando a obtenção de recursos financeiros da União.

A lei de consórcio ela é decisiva no processo e até então o ajuste que existia entre os municípios ele era equiparado a uma junção de pessoas físicas comuns. Quando você pensa consórcio de associação civil é a mesma coisa que pegar pessoas e constituir um grupo, então não pode ser o mesmo. Aqui nós temos que são pessoas jurídicas de direito público que são municípios, dinheiro público envolvido. Então a lei de consórcio ela foi muito importante (CI2).

Todos os protocolos de intenções que a gente teve no Brasil aí a gente já teve a oportunidade de ver muitos e até de opinar em muitos deles, a gente vê que está dentro da legalidade, né? Lógico a gente observa a lei 11.107, né, a lei dos consórcios (...). A gente pode fazer melhor e pode fazer pior. O nosso protocolo de

intenções que hoje é o nosso contrato e foi alterado em 2007, ele não estava no nível excelência tão bom quanto o mais recente agora que tenha visto ou participado em 2011. Está muito melhor que o de 2011 que o de 2007, por quê? Porque é a evolução natural dos próprios conhecimentos (CI2).

4.1.3.2 Universalização dos serviços nos municípios consorciados

Embora a finalidade do consórcio seja a prestação de serviços, indiretamente fortalece o processo de inclusão, garantindo mais universalização do acesso à água tratada. Dos quatro componentes do saneamento, apenas os serviços de água alcançaram uma cobertura próxima à universalização, conforme preconiza a Lei 11.445/2007. Quanto aos demais serviços há uma meta a ser atingida, para se alcançar o nível esperado.

A universalização começou a acontecer, mais fortemente, através do consórcio, porque nós começamos a cobrar dos municípios, começamos a dar uma condição a eles de começarem a fazer as análises de água, uma água de qualidade. Começamos a questionar junto as regionais de saúde do Estado, da vigilância ambiental, da vigilância sanitária. Começamos a gestionar junto aos prefeitos para melhorar as tarifas... (PR3).

A água é universalizada. Mas o esgoto ainda não. Só que nós temos municípios que têm bons índices de esgoto. Resíduo é problema maior de todos eles (...) é um problema muito sério no Paraná inteiro. (...) nós estamos numa situação tão difícil que a gente nem sabe o que fazer com o resíduo ainda. Nós nem sabemos quais são os dados para lidar com resíduo (CI2).

Embora a Lei 11.445/2007 preconize a universalização do acesso ao saneamento, é sabido que os estados e municípios ainda não conseguiram cumprir a meta desejada, com a devida prestação de serviço adequada, seja pela dependência de recursos federais, investimentos e recursos insuficientes no setor, atrasos nos procedimentos para acesso aos recursos e execução das obras, municípios endividados sem condições de acesso aos recursos, desinformação e outros problemas presentes que inibem o processo de alcançar a universalização.

4.1.3.3. O princípio da solidariedade

Durante as entrevistas, pôde ser observado que os entrevistados foram unânimes em relatar a história de apoio e solidariedade entre os municípios e as entidades apoiadoras.

A gente já estava fazendo uma troca de experiências informal. Esta troca de experiências, a gente troca hidrômetros de uma autarquia com outra, trocava bombas, motores, é (...) solidariedade completa. A gente imprimia as faturas de água pro município vizinho, um contador de uma autarquia assinava a contabilidade de outra autarquia que estava necessitando e por assim por diante, né. A ajuda era tremenda! (CI2).

A práxis do cooperativismo promove a autonomia de iniciativas coletivas e surgem na perspectiva de alternativas de produção factíveis, a partir de uma visão mais progressista em oposição à economia centralizada. Como alternativa econômica, o cooperativismo infunde valores de autonomia, democracia participativa, igualdade, equidade e solidariedade. O consórcio também funciona por meio de cooperação oriunda de vínculo aberto e voluntário; o controle democrático por parte dos membros, traduzido pelas decisões mais importantes é realizado pelos cooperados de acordo com o princípio "um membro, um voto". Pressupõe-se a participação voluntária dos entes federados, preservando a autonomia, a independência em relação a outras organizações e o compromisso de oferecer serviços de saneamento de qualidade e integralidade para a população.

Nós tivemos um município consorciado nosso que ele é totalmente isolado de nós aqui. (...) Eles estão com problema de abastecimento de água na cidade. Não estão conseguindo suprir a demanda. E fomos lá conversar com o Prefeito e com o diretor da autarquia. E eles expondo: olha estamos com problema sério de água, nós não sabemos o que fazer. Acho que devemos cavar um novo poço. Não sabemos quanto custa um novo poço. E perguntamos: vocês sabem qual é o problema que vocês têm aqui? Sabemos que está faltando água, mas não sabemos qual é o problema. E não sabemos nem se vai resolver o problema furar outro poço. De repente não adianta nada (CI2).

Muito bem, você tem dinheiro para pagar um engenheiro de imediato? Têm dinheiro para pagar um técnico? Não tem, porque um técnico precisava vir de longe e tal, fica complicado e não temos dinheiro e tal. Aí, nós começamos a conversar, quem poderia ajudar. O serviço

autônomo de água e esgoto de Marechal Candido Rondon está distante quase 300 km deles ali, eles falaram não nós podemos enviar os nossos técnicos lá para a autarquia de São Roque. Você vai pagar só custo da hospedagem do pessoal aí e o deslocamento, né? Pra num ficar zero a zero. E vocês vão descobrir o está acontecendo. Quer dizer, um consorciado se disponibilizou a ajudar outro consorciado, porque tem os técnicos. Sem cobrar nada pelo serviço. São técnicos de outro município e está fazendo o diagnóstico em outro município sem qualquer tipo de custo ou interferência política nenhuma. Então, é consorciamento mesmo. É ajudar o próximo, solidariedade pura e simples (CI2).

Em relação aos outros entes federativos, a ausência do Estado do Paraná, segundo os municípios, se fez sentir durante todo o tempo. A União participou do processo mais diretamente: (i) criação da Lei 11.107/2005 sobre a contratação de consórcios públicos; (ii) presença da instituição da FUNASA, com amplo apoio aos municípios; (iii) por meio de incentivos financeiros.

As *crenças* possuem um papel importante na geração de capital social, nas formas de visões estratégicas compartilhadas, interpretações e sistemas de significado. Elas permitem que visões de mundo, afirmações e expectativas se manifestem entre as pessoas e facilitem sua ação conjunta. Afinal, não é possível a existência de capital social entre pessoas que não se entendem e, na ausência de significados ou objetivos compartilhados é difícil ver porque ou como as pessoas colaborariam. Ao vivenciarem experiências compartilhadas, a partir de crenças comuns, é possível a criação de um forte senso de comunidade e solidariedade. O grupo pode ser motivado de duas formas: a consumatória, que se fundamenta em regras internalizadas (as pessoas sentem uma obrigação de agirem de determinadas maneiras porque internalizam as normas correspondentes) e a instrumental, baseada em normas de reciprocidade, porém de cunho mais racional, baseada na confiança aplicável aos outros (PORTES, 2000).

Muita preocupação com os recursos federais que estavam colocados aqui no nosso centro, a gente sentava e ia atrás, conseguia. Porque o dinheiro é suado, né? Conseguimos a duras penas do governo federal, que realmente deu um voto de confiança para nós aqui. A gente fez tudo aqui o que tinha que fazer e tentamos dentro da mais completa rigidez daquilo que se pede com o dinheiro público, e a gente conseguiu fazer a obra com dois milhões de reais. Segundo o pessoal que entende obra foi uma obra barata, foi uma obra que foi barata. Eu

não sei por que, não sou engenheiro civil. Que não tinha paralelo aqui na região. Então professores das universidades colaboraram conosco, doutores e mestres, eles ficaram maravilhados com a ideia da academia de participar da discussão, da formulação, da especificação técnica para elaborar o pregão (...) (CI2).

Ao analisar o discurso acima, infere-se que os municípios de pequeno porte buscaram uma solução para a dificuldade vivenciada, ou seja, da impossibilidade de obter um laboratório individual. Decidiram envidar esforços em conjunto para atingir o bem comum, ou seja, através do uso do laboratório da FUNASA pelos 12 municípios com baixo custo, surgiu o embrião para o futuro consórcio.

Ostrom et al (1994) explicam como o capital social pode funcionar como instrumento de resolução de problemas de ação coletiva. As normas compartilhadas, o conhecimento comum e as regras em uso que os apropriadores de um recurso desenvolvem, ao longo do tempo, seriam assim formas de capital social com as quais eles podem construir arranjos institucionais para resolver problemas de recursos de uso comum.

A cooperação municipal também é acolhida como instrumento capaz de auxiliar no atendimento da crescente demanda por serviços pública imposta aos municípios. Neste sentido Costa (1950, p. 60) recomenda “estudar as necessidades peculiares de cada grupo de municípios de uma mesma zona fisiográfica” que forneçam subsídios técnicos para a legalização deste agrupamento. Merece também destaque a preocupação de Heinen (1958) com a implantação de órgãos de planejamento “com amplos poderes, autônomos, independentes e executivos”, capazes de implantar livremente programas e planos regionais e urbanos (HEINEN, 1958, p. 31).

À medida que propostas se aprofundam nas questões relativas ao planejamento territorial, a preocupação com capacitação técnica para o provimento dos serviços públicos aparece com maior frequência. Vimos que uma das principais reivindicações do discurso municipalista é o aumento do volume de recursos em relação às outras esferas de governo. A questão da capacitação técnica não foge a esta regra. Para Aragão (1959, p. 113), “de nada adianta aumentar o volume de recurso, se a municipalidade não está tecnicamente preparada para aplicá-los

produtivamente” O discurso inclui os prefeitos. A capacitação do corpo técnico pode ser atendida pelos órgãos estaduais de prestação de assistência aos municípios. À Associação Brasileira dos Municípios (ABM) caberia atuar “na formação da nova mentalidade do administrador municipal, no tratamento e solução dos problemas do município; finalmente no reerguimento social e econômico das municipalidades brasileiras”.

Ainda que, a Constituição de 1988 defendesse a descentralização, a vinculação intergovernamental dos três entes federativos e arrogasse ao município a condição de ente federativo pleno, não foi observada a abissal disparidade que se encontrava os municípios brasileiros sob o ponto de vista socioeconômico e técnico-administrativo para assumir suas novas obrigações. Essa conjuntura desencadeou um novo comportamento na crença de que as prefeituras poderiam prover isoladamente todas as políticas públicas das quais eram responsáveis, denominadas de municipalismo autárquico. Logicamente, essa percepção se mostrou equivocada não somente pela sua própria incapacidade institucional como também em razão de que muitos temas específicos das políticas públicas não poderiam ser tratados de forma limitada ao recorte geográfico e administrativo do município. Alguns temas das políticas públicas necessitam de uma abordagem locus-regional ou quiçá federal.

4.1.3.5. Política Tarifária

Segundo Meirelles (1991), dentre os preços, os mais importantes são os públicos ou tarifas pela utilização de bens ou serviços públicos. As tarifas remuneratórias distinguem-se das taxas porque não são compulsórias, mas cobradas somente dos usuários que os utilizem efetivamente, se e quando entenderem fazê-lo, ao passo que as taxas são devidas pelo contribuinte desde que o serviço, de utilização obrigatória, esteja a sua disposição.

Nós fizemos desde o ano passado uma campanha pra que todas as autarquias tivessem no mínimo uma tarifa de, R\$ 10,00 para 10.000 litros. Eu acredito que se você pagar R\$ 10,00 para 10.000 litros de água no consumo de água em um mês. você vai pagar em torno de R\$ 1,00 por litro. Uma garrafinha mineral de 0,5 litros você já paga acho que R\$ 1,50 a R\$ 2,00, né? Então você tem uma água 24 horas por dia a tua disposição. E até para que você

possa, é obter mais recursos para ampliar o teu abastecimento de água na tua cidade. Então, o consórcio ele tem feito estas tentativas aí com os municípios aí para poder, é, ampliar e dar condições para que o município tenha assim, a autarquia tenha no caso condições de crescer e com corpo técnico especializado mesmo em saneamento, pra que não fique aquela troca de servidores mesmo (CI1).

A política tarifária é exclusiva do município, porém se o consorciado solicitar apoio para o acompanhamento e atualização das tabelas de tarifas, o consórcio presta assessoria. A FUNASA também tem convênio de cooperação de apoio para suporte nessa área. Se o município ou a autarquia de água e esgoto perceber que a receita está aquém da despesa, solicitam estudos para o consórcio ou a FUNASA e estes prestam esclarecimentos técnicos para a câmara dos vereadores.

Nós não interferimos na tarifa. A política tarifária é de cada um dos municípios, exceto, na questão de regulação que aí sim, como Marechal Rondon, o consórcio pode verificar os critérios adotados para a política tarifária, do município. Mas não interferir no valor, não. Só verificar se os critérios adotados estão corretos ou não. Só isso (CI2).

A condição da elaboração tarifária deve considerar o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores de serviço. Além disso, a tarifa também deve respeitar a dimensão social da situação econômica da população. Nessa perspectiva, a política tarifária deve prever tarifas diferenciadas segundo categorias de usuários (residencial, comercial, industrial ou pública), observando suas condições econômicas e as faixas de consumo.

4.1.3.6. Regulação

A Lei nº 11.445/07 afasta as funções de regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico introduzindo novas perspectivas de organização para a área de saneamento básico. A falta da regulamentação da Lei dificulta a sua implementação na íntegra, mas ela por si só já aponta os caminhos que é preciso percorrer para planejar, regular, fiscalizar e prestar os serviços públicos de saneamento básico com participação e controle social.

A Lei potencializa a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos de saneamento básico e o planejamento e a regulação dos serviços são os maiores desafios desta participação. A participação da sociedade na elaboração dos planos municipais de saneamento básico propicia um caminho para a capacitação e tomada de decisão sobre os rumos do saneamento no município. A fala a seguir reflete essa assertiva:

O assunto regulação está muito novo aqui no consórcio. É que regulação o pessoal ainda entende (...) como sendo fiscalização (...). O Paraná por natureza não tem costume regulatório, em nenhuma área, se pegar aí o número de reclamações que são feitas aos órgãos reguladores, o paranaense não é um povo muito acostumado a reclamar. E como a regulação é muito recente, junta com o fato que o paranaense por si só é um pessoal mais tranquilo para reclamar dos serviços (CI2).

Uma das questões clássicas na estruturação da agência reguladora é a equidistância entre usuários, poder concedente e concessionária, numa composição que, ao menos, dificulte sua “captura” por qualquer área de interesse vinculada à prestação do serviço. Na correlação de forças no triângulo das relações regulatórias, a capacidade da concessionária é muito maior que a do cidadão-usuário, e as pressões político-partidárias podem tornar relativa a almejada “independência” da agência.

Para emplacar a regulação dos consórcios, está sendo muito difícil. Mas a gente conseguiu fazer um projeto piloto, que começou em 13 de maio de 2010, no município de Marechal Cândido Rondon (CI2).

Fischer (1993, p. 106) esclarece que o poder local é socialmente construído e “alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação e conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto”. No caso do consórcio Cismae Paraná, as relações de cooperação são aludidas aos pares, isto é, aos municípios, que formam redes em torno de um objeto comum, como se depreende da seguinte fala:

É isso que nós não queremos deixar acontecer aqui, a ingerência do Estado em cima dos municípios que lutam tanto para conseguir recursos minguados do governo, tá chegando, mas ainda é a necessidade é muito maior, a oferta ainda é pouca. Então a gente quer que o

município consiga realizar isso aí, ele mesmo. Consiga ter a sua agência de regulação (CI1).

O setor de saneamento básico tem ainda muito a avançar sobre a atividade regulatória, pois são muitos os desafios para implantar o órgão regulador e o primeiro é evitar reproduzir as dificuldades enfrentadas pelas diversas agências em funcionamento, como por exemplo, as limitações impostas pela cultura administrativa e política do país, que tende a tolher a independência nas decisões e a objetividade da regulação.

Na verdade a agência de regulação é um controle social. O governo prega muito, empregava o lema da inclusão social. Então, hoje nós temos um problema sério das pessoas participarem, né? Nós estávamos discutindo isso, que as pessoas não querem participar. Falaram que é política, eles deixam de lado, acham que não é importante participar, mas pelo contrário. Então, é, hoje, nós estamos trabalhando com um conselho, um prefeito hoje, ele tem que dar autonomia para o conselho de saúde gastar os 15%, no mínimo aí em saúde, 25% em educação, isso daqui a pouco é em saneamento, é assistência social, para tudo (CI1).

Para os autores do Projeto de Lei, o desenvolvimento de instrumentos de controle social das Agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. Por outro lado, o governo reconhece que a falta de controle social é, certamente, a fonte maior das preocupações e dificuldades que demandam soluções por meio de alteração no marco legal das Agências Reguladoras.

A lei nos permitiu e nos permite a questão da regulação. Isso inclusive quando nós discutimos a lei, o arcabouço do anteprojeto de lei, nós colocávamos isso aí. Então com isso a gente vai poder prestar um serviço eminentemente municipal, que é do dever do município da parte de planejamento, não pode ser objeto de ingerência estadual, nem federal (CI1).

Os municípios, titulares dos serviços de saneamento básico necessitam criar estruturas de participação e controle social efetivo, como prevê a Lei nº 11.445/07, adequando a sua realidade, para as atividades de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. É importante

instituir instrumentos de participação e controle social, tais como, conselho consultivo e deliberativo, audiências públicas, consultas públicas e ouvidoria, pois são mecanismos essenciais para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços regulados com o objetivo de maior transparência perante a sociedade.

Devem, ainda, se proteger das interferências nos processos de seleção de recursos humanos, gestão de recursos financeiros e no processo de tomada de decisões, além de maior transparência perante a sociedade, porém os consórcios ainda tem uma longa trajetória para cumprir. A sociedade civil ainda está muito distante de uma participação mais efetiva e seu papel se restringe a reclamações individuais segundo as entrevistas realizadas.

4.1.4. Participação e controle social

4.1.4.1. Existência de Conselho Municipal de Saneamento

Embora o Conselho Municipal de Saneamento não faça parte das atribuições do consórcio e seja de responsabilidade direta dos municípios, o tema entrou na pesquisa por se entender que o consórcio deve estimular a participação dos cidadãos e a transparência das ações.

O consórcio público é uma das estruturas mais reconhecidas de cooperação entre entes federativos, notadamente entre municípios. Os consórcios públicos são muito ativos no que diz respeito na constituição de alianças estratégicas, representativas dos interesses regionais comuns em vários temas (saúde, transporte, saneamento, licitações compartilhadas, resíduos sólidos etc.) ampliando igualmente a competência de articulação dos municípios com as demais esferas de governo.

A participação social é uma forma de complementar a participação indireta iniciada nas eleições. A sociedade civil participa por meio de compartilhamento de responsabilidade nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública em espaços como conselhos municipais, fóruns, orçamentos participativos, conferências e outros a fim de asseverar a representatividade e legitimidade dos dirigentes e legitimar decisões e ações governamentais.

A falta de participação popular foi outro tema abordado nos debates sobre os problemas enfrentados pela ausência ou precariedade de serviços públicos de saneamento.

Hoje em dia, ainda está faltando aquele nível de correlação entre poder público e usuário a ponto do usuário se sentir inserido na política pública de saneamento. Falta esse nível de integração do usuário com o poder público. O usuário não se sente inserido. O que fazer para inserir essas pessoas no debate? Pode ser que falte educação em termos genéricos. Pode ser que falte educação ambiental, pode ser que falte educação na área de saneamento. Mas eu acho que esta faltando mesmo é educação cidadã. Porque as pessoas não se sentem responsáveis, o cidadão é convidado para uma questão de saneamento, acha que o problema não é dele. (CI1).

O Estado pode induzir a geração de capital social promovendo o tecido associativo. Uma das perspectivas é utilizar alguns dos próprios instrumentos do Estado, como uma política de incentivos financeiros e técnicos que apoie a formação de novos consórcios que possuam requisitos exigidos pela Lei.

A proposição de um conselho auxilia o fortalecimento da democracia, ao propiciar que os cidadãos tenham a oportunidade de participar em todos os estágios do processo de tomada de decisões, por meio do controle social e favorece o enriquecimento da vida comunitária, e, portanto, do capital social. Outra forma é estabelecer garantias necessárias para o desenvolvimento de relações de confiança, através da solução de problemas de informação, supervisão ou execução de acordos.

Então falta educação cidadã, este é um processo que ao longo de muitos anos é que vai haver uma inserção. A gente percebe aqui no sul, que aqui há um engajamento um pouco maior em municípios que são mais abastados em termos de educação. Mas aqueles em que há um [índice de desenvolvimento humano] IDH baixo a população tende a participar menos. Londrina que é um município grande, o segundo maior do Paraná, tem 600.000 habitantes, (...) eu recebi notícias de que em algumas audiências públicas preliminares de Londrina, em que todo mundo era chamado na região central, o que aconteceu é que não foi ninguém. E elas eram feitas a noite. O pessoal poderia ir (CI2).

O consórcio exige uma ampla participação dos *stakeholders* “partes interessadas” para a implantação e o desenvolvimento de gestão. Quando a participação é impedida

ou dificultada aos entes envolvidos incluindo a população em geral, as oportunidades de soluções podem ser negligenciadas. Entretanto, é sabido que uma participação mais efetiva não é tarefa fácil, pois há diferenças de acesso e poder político, econômico e social entre os atores sociais.

Os próprios vereadores que são responsáveis por fiscalizar a atividade pública executiva não vão às reuniões e o que é pior, depois quando chega alguma coisa na câmara eles ficam perguntando, o porquê que foi. Mas a reunião que foi feita para explicar, eles não compareceram. (...) infelizmente é a realidade não só do Paraná, mas também de outros estados (CI3).

Quando a política toma um rumo democrático genuíno, ou seja, a garantia de fortalecimento da participação popular, o resultado é surpreendente em qualquer âmbito aplicado. Assim pode-se instigar o sentido autêntico da cidadania, tornando o indivíduo protagonista da própria história. O setor de saneamento tem um profundo caráter social e assim deve se pautar pelos princípios da universalidade, equidade, integralidade além de praticar a intersetorialidade para a superação das desigualdades socioeconômicas da população, conforme disposto na Lei Nacional do Saneamento Básico nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007.

O saneamento não possui um controle social presente e atuante por parte da sociedade civil que tem como particularidade uma trajetória histórica de lacuna na participação e intervenção das políticas públicas. Sequer é controlado de forma enfática pelo segmento governamental. A participação social é delineada a partir do enfoque de grupos interessados, deixando à margem os sujeitos sociais que não tem acesso à representatividade nas instâncias políticas. Existe certa resistência dos prestadores de serviços de saneamento em aceitar a inserção do controle social por motivos associados à perda de controle do poder econômico e político (PITERMAN, 2008).

Quando se trata de ampliar inclusão de práticas democráticas, várias questões se impõem no debate. Elas vão desde a dificuldade de mobilização da organização da sociedade civil em função na ênfase da atuação institucional (cumprimento da legislação) até a capacitação e incorporação de setores mais desorganizados e

necessitados em dinâmicas que lhes deem condições de uma participação ativa e autônoma na gestão das políticas públicas. Sem essa condição, o controle social será apropriado apenas por grupos restritos, tutelados pelo Estado ou delegativos.

Nós estávamos discutindo isso, que as pessoas não querem participar. Falaram que é política, eles deixam de lado, acham que não é importante participar (...) hoje nós estamos trabalhando com um conselho, um prefeito hoje, ele tem que dar autonomia para o conselho de saúde gastar os 15%, no mínimo, em saúde, 25% em educação, isso daqui a pouco é em saneamento, é assistência social, para tudo (CI3).

Ao serem questionados sobre a existência de conselhos temáticos municipais, os entrevistados foram unânimes em confirmar a sua existência, porém, não na área de saneamento. De acordo com um dos entrevistados, *o conselho de saneamento está incluído no de saúde, hoje está tudo na saúde (CI3)*. Porém, nos municípios consorciados, os conselhos de saneamento já estão, em grande medida, presentes em consonância com os conselhos de meio ambiente:

Nos municípios que são consorciados, alguns têm conselho de saneamento, mas vinculado ao conselho de meio ambiente. Então o saneamento é tratado junto com o meio ambiente. Poucos têm um conselho de saneamento próprio apartado do meio ambiente (CI2).

A autonomia pressupõe integração e independência, sendo que o indivíduo deve estar integrado em um processo de tomada de decisões que supõe provimento de recursos, certa quantidade de poder e capacidade organizativa. A ampliação de capacidades pode se dar por um viés socioeconômico, político-organizacional, de acesso e posse de algum recurso natural, ou ainda por uma articulação de vários destes elementos. Esses recursos estabelecem relações e redes de aliança que levam a um processo constante de negociação.

No caso do estudo em questão, o que foi percebido ao se analisarem as respostas das entrevistas é que há uma ilusão quanto à participação, onde há cidadãos isolados e despolitizados, completamente alienados do processo do tema saneamento do seu município. Chauí (2011), Held (1997), Castoriadis (1992) explicam que a conquista da democracia implica na ampliação das capacidades dos atores e grupos sociais

terem acesso a oportunidades educacionais, à renda adequada, à informação e a mídia organizada.

Held (1997) explana que há uma limitação e insuficiente capacidade para incorporar os grupos sociais que estão em condições socioeconômicas vulneráveis nas dinâmicas de tomadas de decisão de políticas públicas. Estes grupos são reféns dos gestores de sistemas para os quais não passam de uma fonte de recursos e são objetos e não sujeitos de construção de políticas públicas gerais, inclusive do tema saneamento.

4.1.4.2. Existência de Ouvidoria

A ouvidoria desempenha um papel importante no incremento do controle social das agências. Elas são responsáveis por receber e processar pedidos, denúncias, reclamações e sugestões formuladas pelos usuários. Após verificar a pertinência das manifestações recebidas, a ouvidoria deve propor aos órgãos competentes as medidas oportunas, no intuito de sanar eventuais irregularidades e de aperfeiçoar os serviços prestados. Somente um município possui ouvidoria municipal e apenas um cidadão solicitou uma informação, conforme depoimento do entrevistado.

(...) mesmo com toda a divulgação que nós temos feito [desde] abril de 2011 até agora, as informações que eu recebi é que só uma pessoa procurou a ouvidoria para um esclarecimento, nem formalizou a informação (CI2).

A partir da Constituição de 1988 foram instituídos diversos mecanismos de participação popular que visam permitir à sociedade e ao cidadão influenciar no processo decisório dos agentes do governo como, dentre outros, Conselhos, Audiência Pública e Orçamento Participativo.

A realização dessa gama de atividades não se revela tarefa simples. O 1º Simpósio de Ouvidorias Públicas do Sistema Único de Saúde – SUS, realizado em março de 2009, em que pese tratar-se da área em que a questão já está consolidada, identificou as seguintes criticidades em relação à participação popular: i) fragilidade no nível de organização dos movimentos populares e das entidades de classe; ii) pouca consciência de classe dos movimentos populares; iii) a cultura política de submissão

arraigada na população brasileira; iv) a baixa representatividade e consequente falta de legitimidade dos conselheiros pela pouca organicidade com suas bases; e v) a desinformação generalizada.

Esses canais de oitiva da população ainda são pouco difundidos no Brasil. Esses mecanismos de participação popular são essenciais para trazer novos atores para serem incorporados ao processo de descentralização das políticas públicas sociais e delegação do poder de baixo para cima. Dessa maneira, a boa governança democrática nesta ocasião definida como “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p. 341), necessita congrega, por meio de sua estrutura institucional, de forma efetiva, os novos atores sociais que surgiram do processo de redemocratização do país, de maneira que possa comprometer a legitimidade e, conseqüentemente, a governabilidade, ou seja, o exercício do poder.

Em relação ao atendimento imediato e/ou mediato às necessidades básicas do cidadão, a democracia representativa brasileira tem se apresentado bastante restrita. O país por ser de dimensões continentais, a voz do cidadão nem sempre é escutada, quando não se dissipa no tempo e no espaço, porque as instituições não estão disponíveis e não colocam um canal de escuta e mediação para a população. Alguns órgãos tem ouvidoria para “cumprir a legislação”, assim como tem um conselho, mas não são efetivos em suas funções. Igualmente, é um grande desafio incentivar a população a participar das políticas, pois não há uma cultura de incentivo às participações cívicas, falta de hábito ou mesmo descrença que se reclamarem dos seus direitos, as instituições públicas resolverão suas queixas.

4.1.4.3. Existência de Plano Municipal de Saneamento

Durante décadas, no Brasil, a atribuição de planejamento em saneamento básico permaneceu centralizada nos prestadores dos serviços. O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) tinha uma orientação na tomada de decisão centralizada nos poderes executivo federal e estadual, que excluía os municípios, sendo a participação social totalmente ignorada, um reflexo do período autoritário.

Conforme a Lei nº 11.445/2007, o planejamento é uma função do titular dos serviços, o município, e intransferível a outro ente. No caso de delegação da prestação dos serviços, a existência de plano municipal de saneamento básico é uma exigência para a legalidade dos contratos e também para a obtenção de financiamentos. A Lei determina como um dos seus princípios fundamentais o controle social, garantindo à sociedade o acesso à informação e à participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços.

No momento de realização das entrevistas, em 2012, apenas dois dos municípios consorciados tinham realizado o Plano Municipal de Saneamento, estando seis em fase de implantação.

O nosso consórcio o plano nacional de saneamento hoje quem tem? Sarandi tem. Terra Rica tem, Santa Isabel do Ivaí está fazendo, e Jussara estava fazendo, acho que quatro ou cinco vão ter o plano aí concluído até o meio do ano que vem (CI2).

4.1.4.4. Reclamações e posicionamentos da população

A população de um modo geral ainda possui uma baixa capacidade de organização relacionada a vários fatores, como organização interna, precária compreensão ou pouco domínio técnico dificultando a busca pelos seus direitos como usuário das políticas públicas de saneamento.

Nas populações dos municípios consorciados não tem tanta representatividade. O pessoal não vê o consórcio, eles veem a autarquia. O que para nós é muito bom, porque o consórcio tem por objetivo fortalecer a autarquia. Então se a autarquia está forte, reconhecida, famosa, é o que basta. O Consórcio atua como atividade meio, ele auxilia a autarquia. Claro, que tem gente nos municípios que conhece o consórcio e tal, mas não é um número expressivo de pessoas (CI2).

Souza (2004) adverte que o desenvolvimento da sociedade é uma interminável sucessão de tentativas de buscar o justo e o melhor em matéria de instituições e relações sociais. Entretanto, nada está concluído, há tudo por fazer, pois jamais um regime, instituição ou relação terá estabilidade o bastante que não seja passível de demolido. Estes retrocessos fazem parte da história, que sempre recomeça em novas

bases com o intuito de buscar o justo. Castoriadis menciona uma reflexão importante: “uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta” (CASTORIADIS, 1982 apud SOUZA, 2004).

Uma vez eu fui num debate da Assemae, em Guarulhos, em 2007, e o pessoal de Santo André, discutindo que tinha que liberar um 0800 para o usuário reclamar. Aquela discussão elaborada, medida judicial, ministério público, e tal, aí eu falei (...) lá no Paraná, a gente tem um telefone normal, a pessoa liga e não faz questão de reclamar. E outra, como são municípios pequenos, vai à autarquia e reclama, é vizinho, se conhece, então é muito direto (CI2).

O controle social pode ser exercido de uma forma mais espontânea pela população, principalmente em uma cidade de pequeno porte, onde as instituições são muito acessíveis. É perceptível em vários níveis, a existência do problema de manipulação/omissão de informações para os usuários. Segundo Wendhausen e Caponi (2002, p. 1625) “o que se constata é a velha prática de técnicos falando para leigos, ou pior, o uso instrumental de um espaço que se pretendia democrático, para legitimar ações governamentais e não para controlá-las”. No setor saneamento, a prática de controle social pode ser considerada quase nula.

Pode ser que falte educação em termos genéricos. Pode ser que falte educação ambiental, pode ser que falte educação na área de saneamento. Mas eu acho que esta faltando mesmo é educação cidadã. Porque a pessoas não se sente responsável, o cidadão (...) ele é convidado para uma questão de saneamento, ele acha que o problema não é dele (CI2).

Santos Junior (2001) explica que, apesar do rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais serem definidos pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar, ou mesmo restringir, o exercício efetivo destes direitos. Segundo palavras do autor, a informação, por exemplo, pode ser difundida com o objetivo de instituir formas democráticas de acesso às informações sobre sua realidade social ou sobre seu orçamento municipal que podem ser decisivas para tomar a disputa pelos postos no governo mais competitivo entre os diferentes grupos sociais.

4.2. Histórico, formação e desenvolvimento institucional do consórcio CISAB Zona da Mata – MG

O Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais – CISAB MG foi constituído em 27 de junho de 2008, nos termos da Lei nº. 11.107/2005 com o apoio da FUNASA, reunindo nove autarquias municipais de saneamento. É pessoa jurídica de direito público interno, do tipo de associação pública, composto por 27 municípios da Zona da Mata de Minas Gerais e 04 municípios subscritos (Alto Caparaó, Pedra Dourada, São Francisco da Glória e Taparuba). Tem grande potencial de crescimento de adesão dos municípios que são adstritos à Bacia do Rio Doce.

A região de abrangência foi pensada inicialmente como a Bacia Hidrográfica do Rio Doce com mais de 200 municípios. Devido à grande distância entre os mesmos, se repensou na ideia e foi decidido criar um consórcio menor baseado na região geográfica da Zona da Mata, composto, por 58 municípios. Atualmente 27 municípios estão afiliados ao consórcio e a expectativa é que todas as 58 municipalidades façam parte do consórcio.

Atualmente, os municípios consorciados são: Abre Campo, Acaiaca, Carangola, Conceição de Ipanema, Fervedouro, Ipanema, Jequeri, Lajinha, Lamim, Lima Duarte, Luisburgo, Manhuaçu, Manhumirim, Muriaé, Oratórios, Pocrane, Ponte Nova, Raul Soares, Recreio, Reduto, Rio Doce, Senador Firmino, Senhora de Oliveira, Tocantins, Tombos, Vermelho Novo e Viçosa. Viçosa é a sede do Consórcio CISAB Zona da Mata.

O consórcio tem como objetivo geral prestar serviços de apoio aos serviços de saneamento básico de cada um dos Municípios consorciados. Dentre os objetivos específicos busca-se como metas, a capacitação técnica de pessoal, a implantação de laboratório regional, a prestação de serviços de interesse da gestão, licitações compartilhadas e a efetivação da regulação dos serviços públicos de saneamento básico. A FIGURA 4.2.1 exhibe o mapa dos municípios integrantes do atual CISAB MG.

FIGURA 4.2.2. Terreno do CRSA



Fonte: Funasa, 2009

4.2.1. As relações interfederativas

A Constituição de 1988, ao determinar a autonomia municipal e a descentralização do poder político e das políticas públicas, sobreveio à ideia que o processo seria uma solução “mágica” para todas as mazelas enfrentadas pela sociedade. Contudo, a legitimidade deve alicerçar-se na nossa realidade, com intuito à grande exigência nacional: o desenvolvimento socioeconômico do país.

A descentralização de políticas públicas necessita ser efetivada de maneira gradual e amparada em programas de assistência técnica e com contrapartida financeira, com finalidade de evitar interrupções e danos para a população. A descentralização, enfim, deve ser concebida “de maneira articulada, coordenada e planejada, com objetivos comuns de desenvolvimento e promoção da igualdade de condições sociais de vida” (BERCOVIVI, 2003, p. 178).

A orientação de distribuição de competências entre as unidades componentes do Estado Federal é o princípio da preponderância. Serão de competência da União àquelas matérias de predominante interesse geral, dos Estados àqueles assuntos de predominante interesse regional e, aos Municípios, assuntos de interesse local (ZIMMERMANN, 1999).

No processo de descentralização, os Estados-Membros tornaram-se bastante reduzidos em suas competências, remanescendo apenas aquelas que não são da instância da União e, igualmente, que não podem ser exercidas pelos municípios. Aos Estados restaram, portanto, as competências privativas residuais, nos termos do art. 25, e seus parágrafos, combinado com a leitura do § 4º do art. 18, de exploração dos serviços locais de gás canalizado; de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e a de criar municípios (SILVA, 2008).

Os estados para reafirmar seu poder político sobre os municípios se fazem presentes na incumbência de influenciar nas diretrizes da descentralização das políticas públicas, pois lhes compete equilibrar as adversidades loco-regionais. Para que o federalismo tenha um bom desempenho, presumem Estados - Membros competentes, porquanto lacunas neste processo podem produzir resultados centralizadores. (BOTHE, 2001).

O consórcio CISAB Zona da Mata MG, semelhantemente ao consórcio CISMAE Paraná também foi efetivo em sua proposta de aglutinar os municípios com o objetivo de instituir o consórcio. Ocorreu aderência nas relações horizontais e verticais por meio da FUNASA e também houve engajamento nas relações com a União, através de apoio técnico e financeiro. O governo de MG permaneceu neutro nesse processo.

4.2.1.1. Origens e motivações do consorciamento

A criação do consórcio na Zona da Mata surgiu da necessidade de os municípios se organizarem frente à nova realidade que a Lei do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) lhes impunha, isto é, só conseguiriam obter recursos federais para as autarquias municipais de saneamento os municípios que estivessem adequados às novas exigências da Lei como, por exemplo, elaboração dos Planos Municipais de Saneamento. O prazo foi dilatado de 2010 para 2013 já que a maioria dos municípios não conseguiu cumprir a meta proposta segundo a Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços de Água e Esgoto (ABCON), apenas 10% dos municípios.

Segundo os relatos, os municípios já atuavam em conjunto de forma informal através do princípio de solidariedade. Após a criação da Lei dos Consórcios, ficaram entusiasmados em instituir o consórcio formalmente, auxiliado pelo incentivo da FUNASA. Após inúmeras reuniões com os representantes municipais conseguiram concretizar a ideia de formalizar o consórcio CISAB Zona da Mata MG.

Os municípios já se conheciam, já exerciam essa atividade [solidariedade] entre si. Com a lei, só vieram a formalizar essa solidariedade. Só que só cinco municípios já não eram o bastante, tinha que ser uma coisa mais ampla, então foi um trabalho muito árduo, muito difícil de ser. É uma lei nova, tudo muito novo você tem que convencer as pessoas de que isto daria certo. Porque muita gente via isto com certa desconfiança. Era mais um órgão, mais uma autarquia, mais um gasto, era mais uma situação, ninguém sabia onde ia dar. Na verdade era o terceiro neste estilo. Porque até então tinha o consórcio de saúde, o consórcio que eles falam de resíduos sólidos, né? (CS1).

O indutor do consórcio foi a Fundação Nacional de Saúde, como pode se depreender da fala de um dos entrevistados:

Antes nós tínhamos os SAAEs (...) aqui da Zona da Mata. Todos eles administrados pela FUNASA. E nesse período havia muito encontro. Então, com a rescisão dos convênios, do Ministério da Saúde, FUNASA, com os municípios, os SAAEs ficaram sem esse convívio (...) não tínhamos essa participação, a não ser quando encontrávamos em alguma reunião da ASSEMAE. (...) Nós começamos a fazer um convênio entre nós, chamado de convênio de cooperação técnica. Este convênio de cooperação técnica [envolve a] cessão de material, cessão de mão de obra, assistência, reuniões... (CS2).

Em seus depoimentos, alguns dos entrevistados mencionaram que, em 2007, foram convidados pela FUNASA, 59 municípios que tivessem uma administração autárquica de ou departamento de água municipal da Zona da Mata para aderir ao consórcio. Fizeram uma reunião com vários prefeitos, vereadores e técnicos no auditório do SAAE de Viçosa com os funcionários da FUNASA que estavam conduzindo o processo e foi agendada para 27 de julho de 2008 uma reunião para a criação e a instalação do consórcio e já contavam com 06 municípios consorciados. Antes disso, o protocolo de intenções foi encaminhado para cada câmara municipal

aprovar. Todos os municípios que consorciaram, foram municípios que vieram da administração da FUNASA.

O funcionário da FUNASA, (...) ele já começou fazendo uma reunião macro, né, ele fez a reunião macro, foi em Belo Horizonte, a FUNASA fez uma reunião lá, apresentou a questão da lei do consórcio, chamou os prefeitos lá e tudo, e depois ele foi a campo para poder conversar com o município, visitar as prefeituras. Aí nada melhor a gente procurar onde conhece mais, onde a gente já sabia... A primeira foi em Manhuaçu... Os funcionários da FUNASA fomentaram, ajudaram, apoiaram. Fizemos uma oficina de consórcio aqui em Viçosa, aqui na UFV, também. Aí começa uma reunião. Primeiro em Manhuaçu, a segunda, foi lá em Central de Minas, o que pegou aqui, já pegou lá, as pessoas sempre participaram do encontro de gestores, aí foi mais para a região do Doce, foi lá em Central de Minas. A terceira foi em Mantena. Aí depois teve outra aí em Itabira, outra em Guanhães (CS1).

Em seguida, foram agregados outros municípios que tinham administração de água independente, isto é, não tinham convênio com a FUNASA. Atualmente são 27 municípios. Para esse depoente o ideal é que o consórcio esteja localizado em uma região geográfica que atinja um raio de no máximo 100 km para que os contatos sejam efetivos, e, mesmo assim, em determinadas épocas do ano, ainda há o esvaziamento do debate:

A proximidade geográfica é fundamental, MG é muito grande, tem 853 municípios (...) se estivesse num raio de 100, 150 km, ali, né. (...) daqui, nós levantamos aí 58 municípios, na região de uma parte da zona da mata. (...) eu acho que isso favorece. Eu não sei se o fato da gente estar no final de ano né, muitos compromissos... Acaba vindo menos gente (CS1).

A formação do consórcio intermunicipal é em grande parte, induzida pelo grau de confiança preexistente entre técnicos e agentes políticos que se articulam em torno deste escopo e dessa forma conseguem convencer outros elementos sociais nos múltiplos campos de discussões. A força do argumento utilizada possui maior habilidade de convencimento do que estratégias de sanções. É importante que o consórcio seja reconhecido como vínculo entre os municípios e articulador político de seus interesses trazendo resultados positivos para o coletivo e para o individual. (DIEGUEZ, 2011).

4.2.2.1 Atuação da FUNASA

A FUNASA foi instituída pelo Decreto nº 100, de 16 de abril de 1991. Foi criada a partir da incorporação da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) e da Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP). Absorveu, também, atividades das extintas Secretarias Nacionais de Ações Básicas de Saúde (SNABS) e de Programas Especiais de Saúde (SNPES), do Ministério da Saúde, além daquelas relacionadas à rede de informática do SUS, até então desenvolvidas pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) (BRASIL, 2011).

A força de trabalho da FUNASA, no momento de sua instituição, era constituída por mais de 45 mil servidores. A grande maioria encontrava-se em operações de campo, no combate da febre amarela e dengue, malária, doença de Chagas, esquistossomose e outras endemias focais. Nessa época, os servidores trabalhavam em vários estados brasileiros sob a coordenação central e isso dificultava a organização administrativa e competência política, além do preparo local para absorvê-los no âmbito municipal atrasando durante décadas a municipalização dos mesmos. Como consequência a FUNASA atuou em desacordo para o projeto de consolidação do SUS, isto é, políticas de descentralização (BRASIL, 2011).

Na outra vertente, na década de 1990, como órgão executor das obras de saneamento, o departamento da engenharia de saúde pública, era encarregado de desenvolver e apoiar os projetos de saneamento aos municípios, para as áreas de construção e ampliação de sistemas públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana e melhorias sanitárias domiciliares até meados da década de 1990, como órgão executor de obras de saneamento (BRASIL, 2011).

Apesar da aceleração do processo de descentralização promovida pelo governo federal na década de 1990, a FUNASA continuou desenvolvendo suas atividades de forma centralizada e pouco sistêmica. Esse período foi assinalado por ações momentâneas, setoriais e desarticuladas. Esse fato, associado às desigualdades socioculturais das organizações que a originaram, criava obstáculos à sua integração ao Sistema Único de Saúde. A FUNASA ressentia de uma identidade cultural, incorporada à inexistência de uma política de recursos humanos compatível com as

atividades desempenhadas. Essa situação induziu, a um processo que interferiu em uma adequada atuação das áreas institucionais, entre as quais devem ser evidenciadas: (i) pouca integração entre as atividades desenvolvidas pelos departamentos da organização e esses com o Ministério da Saúde; (ii) baixa interação entre o órgão central da FUNASA e suas unidades descentralizadas; (iii) inexistência de critérios técnicos para nomeação de cargos nas unidades descentralizadas; (iv) quadro de pessoal desmotivado e mal remunerado; (v) transferência a outras unidades do Ministério da Saúde de atividades de prevenção e controle de algumas doenças; e, (vi) resistência de setores da organização à sua efetiva integração ao Sistema Único de Saúde, tendo como consequência o isolamento da FUNASA e a persistência na execução de ações de competência de estados e municípios (BRASIL, 2011).

A partir de 2000, a FUNASA passou a adotar critérios e procedimentos para aplicação de recursos financeiros em ações de saneamento ambiental, com a publicação da Portaria nº 176, de 28 de março de 2000 levando em consideração, indicadores epidemiológicos, sanitários e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (BRASIL, 2011).

Em 2010, houve uma mudança de competência da FUNASA, que passa a ser: “Entidade de promoção e proteção à saúde a que compete fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças e formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental” (Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010) (BRASIL, 2011, p.50).

Em 2011, verifica-se a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de coordenar as ações relativas à transferência dos bens permanentes ativos da Fundação Nacional de Saúde para o Ministério da Saúde, compreendendo bens móveis, imóveis, intangíveis e semoventes, acervo documental e equipamentos destinados a promoção, proteção e recuperação da saúde dos povos indígenas, incluindo os relacionados às ações de saneamento ambiental em terras indígenas (Portaria nº 215, de 9 de fevereiro de 2011) e o estabelecimento de diretrizes, competências e atribuições do

Programa Nacional de Apoio ao Controle da Qualidade da Água para Consumo Humano (Portaria Funasa nº 177, de 21 de março de 2011) (BRASIL, 2011).

Segundo Wladimir Ribeiro (2012), a FUNASA criou tecnologias apropriadas para dar sustentáculo aos municípios na área de saneamento, mas entendeu que se criou um círculo vicioso por parte dos municípios que por serem extremamente carentes, quando a FUNASA apenas implantava um serviço de saneamento e não continuava dando suporte no local por mais tempo, os serviços se desorganizavam por variadas causas. Um dos fatores mais comuns era o recurso financeiro que ingressasse nos fundos do Sistema de Abastecimento de Água e Esgoto se incorporarem com o erário da prefeitura podendo provocar dificuldades financeiras para os SAAEs.

Assim, a FUNASA criou uma estratégia de blindar e separar os serviços de água e esgoto do restante da estrutura do município, dando-lhes uma configuração de autarquia ao serviço autônomo para não confundir as receitas e despesas com as do município. Assim, ficava garantida uma continuidade na política de saneamento básico no município independentemente dos governos que se sucedessem. Assim se deu a primeira origem do SAE em Governador Valadares em 1952, uma experiência pioneira. Na região da Zona da Mata e do Vale do Rio Doce é muito ampla a presença da FUNASA e são regiões que preservaram grande parte das autarquias municipais.

Nós fizemos um trabalho com eles. Nós chamamos os prefeitos aqui, tiveram essa reunião, não tinha protocolo, não tinha nada assinado. Aí, nós olhamos, não tem como pegar esses homens, é difícil demais. Aí o que nós conseguimos formatar um protocolo, é esse? É esse. Vamos fazer assim. Depois de vários estudos, o representante da FUNASA, o representante do Ministério das Cidades, ia e voltava um monte de gente e olhava e relia de novo, e relia e estudava, passava por várias mãos, e aquilo foi maçante mesmo, a gente já não estava mais aguentando ver mais protocolo. Não, vai ter que sair, vai ter que sair, vai ter que sair agora. Porque vai sair o recurso já dá, lá dá [Ministério das Cidades]. Aí já estava engatilhada com a FUNASA, a gente pediu recurso pra sede, né? E aí, foi decidida a questão da sede, de onde que ia ficar, onde ia ficar o laboratório. Mais ou menos quem ia ser o presidente, esta história toda né, sabe como é mineiro, trabalha calado. Aí nós chegamos numa semana, aí nós saímos daqui e fomos a Senador Firmino, de Senador, Recreio foi depois.

Nesse estudo de caso, os entrevistados também afirmaram que a FUNASA tiveram um desempenho fundamental e significativo para a criação e organização do consórcio como se pode observar pelo depoimento abaixo.

A FUNASA tem um papel muito importante. Estão de braços abertos, pra dentro do saneamento pra tá ajudando no que for possível. Sempre pregou isso na reunião, deixou isso aberto para nós. Quando a gente chega lá, é muito bem recebido, conversa e quer informação e eles passam pra nós. Então, quer dizer, aí, a pessoa pode ver a importância que tem a FUNASA pra gente (CS1).

4.2.2.2. Interferências/posicionamentos da CESB

A Lei 11.445/2007 fortaleceu o papel dos municípios na gestão dos serviços de saneamento e restringiu a função das unidades da federação, mais precisamente, das companhias estaduais de saneamento, que na legislação supracitada não são apontadas como titulares dos serviços. Dessa forma, é relevante redefinir e determinar a atribuição das CESBs como prestadoras de serviços, seguindo contratos de programa, com base em planos municipais elaborados pelos municípios. Como a prática das CESBs sempre foi muito centralizadora, atualmente elas têm muita dificuldade de se reorientar para os novos princípios da Lei, incluindo o controle social.

Para atuarem nos municípios, a legislação, conforme seu artigo 10 prevê que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, no caso, os municípios, podem delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços às companhias estaduais de saneamento mediante contrato e não mais convênio.

Segundo o relato de um dos entrevistados, a Companhia de Abastecimento de Água de MG – COPASA fazem visitas aos municípios consorciados no intuito de persuadir os prefeitos a ceder os contratos da prestação de serviços:

Se interferem diretamente eu não sei. Eu não sei, eu não vi e nem percebi. Mas indiretamente sim. (...) porque eles vivem assediando os prefeitos, os presidentes de câmaras, oferecendo. (...) Eles chegam onde os municípios estão sucateados. Eles sabem da questão do negócio, eles estão sempre fazendo visitas. Porque os diretores regionais da

COPASA, eles ganham promoções, ganham dinheiro daquilo que eles conseguem, ganham ponto lá dentro (CS1).

O mesmo entrevistado relatou um caso emblemático, nesse sentido. E mostrou-se bastante incomodado em relação à forma agressiva da CESB abarcar a concessão do referido local, mencionando-a como um ente que serve ao capital privado e que não assume todas as ações relacionadas ao saneamento:

Nós tivemos um exemplo em São João do Manhuaçu, era distrito de Manhuaçu. O SAAE de Manhuaçu [do qual] eu era contador na época (...) [implantou] uma ETE. (...) O engenheiro nosso ia lá todos os dias, acompanhou a obra todinha. Inauguramos a obra. No dia seguinte, o prefeito entrou para a COPASA. Dinheiro público e isso tem que ter bem claro, que foi colocado a mercê de capital privado. A COPASA tem capital privado. Então é essa que é grande revolta lá, além de eles chegaram desta forma agressiva, vendendo uma situação, não prestam o serviço que o SAAE presta. Eles falam que nós não prestamos serviço de qualidade. Mas nós temos a responsabilidade, temos certeza do serviço que estamos fazendo. Porque nós olhamos a água, lixo, esgoto, tudo. Eles não olham essas partes todas. Olham assim, nas capitais, onde tem visibilidade. Mas aquele distrito lá no final, aquele povoado lá no final, aquele João da Água lá tadinho, que tá lá pisando na bosta, no cocô, é o negócio, lá na bacia onde tem que ser preservada, eles não olham não, você entendeu? Então eles pegaram lá o capital privado, o dinheiro público, pega o dinheiro público e faz tudinho, jogam pro capital privado e tão tirando o lucro disso (CS1).

Algumas das companhias estaduais de saneamento têm tido, nas últimas duas décadas, o incremento de participação de capital privado transformando-se em empresa de economia mista como é o caso da COPASA. A partir de 2006, a COPASA, contou com a participação da iniciativa privada na estrutura acionária em suas atividades. Nessa situação, a empresa apresenta duas características incompatíveis: a de ente público para obtenção de recursos públicos seja na captação de recursos ou na dispensa de concorrência para novas concorrências; e a de ente privado para remunerar os acionistas e planejamento de investimentos. Essa conjuntura provoca resultados em que a instituição é obrigada a transferir recursos tarifários para agentes econômicos externos, caracterizando um desvio de divisas (HELLER, 2012; REZENDE; OLIVEIRA, 2013).

As companhias estaduais de saneamento, pela sua magnitude, representam uma ampla parcela da população que, no caso de Minas Gerais, são aproximadamente 13 milhões de habitantes, em 605 municípios, no ano de 2013, COPASA. A Lei 11.445/07 também não foi explícita sobre o papel dos entes federados, devido à ampla gama de formas de prestação de serviços e sua regulação. No caso dos estados, a situação constitui-se mais crítica, porque suas atribuições ficaram indeterminadas gerando conflito de funções. Heller (2012) sugere que uma maneira de superar esse impasse seria incentivar os estados a elaborar os planos estaduais de saneamento básico que fosse objeto de política de estado.

4.2.2. Caracterização do Consórcio

4.2.2.1. Serviços prestados

Os serviços prestados ainda não estão funcionando de forma plena e sim de forma parcial pelo CISAB Zona da Mata, pois o Centro de Referência em Saneamento Ambiental está em fase de construção. Atualmente fazem algumas análises de água e esgoto sanitário, gestão e planejamento, compra compartilhados, cursos de capacitação e treinamento técnico, prestação de assistência técnica e assessoria administrativa e jurídica.

4.2.2.2. Temas mais abordados nas reuniões

Os depoentes relataram que no consórcio CISAB Zona da Mata, há reuniões ordinárias e extraordinárias sempre que necessárias. As reuniões tratam de variados assuntos como a entrada de municípios no consórcio, informativos sobre congressos e conferências sobre saneamento, pagamentos atrasados, documentos pendentes, edital de concurso e outros temas restritos ao consórcio.

Tem município que paga R\$ 210,00 e tem outro que vai pagar R\$ 9.000,00, e têm o mesmo peso dentro do consórcio. (...) a mesma voz. A coisa mais interessante é essa (...) promover o saneamento, num todo. Não a particularidade de cada um. Se cada um for olhar a sua particularidade eles não vão chegar a lugar nenhum (...) [o consórcio] traz de benefício principalmente o apoio (...) os municípios estavam perdidos. A maioria deles não tinha uma

direção, uma referência, né? E assim o consórcio passou a ser uma referência para a questão de saneamento na região (CS2).

As reuniões são realizadas com agendamentos prévios, contendo pautas e posteriormente são produzidas atas que contém o tema da reunião, o dia em que foram realizadas, as pessoas presentes, quem a secretariou ou coordenou, tópicos discutidos e decisões tomadas. Segundo os depoimentos, as reuniões ocorrem em clima de motivação e é um processo dinâmico. Não há conflitos, há algumas divergências que são sanadas nas próprias reuniões.

4.2.2.3. Atendimento à população rural

Para o IBGE, a área rural é definida como o território que não pertence ao perímetro urbano, que por sua vez é deliberada pelo município por meio da câmara municipal. As zonas rurais ordinariamente não tem prioridade na agenda política dos governos, por sua insignificante repercussão no eleitorado. Além do mais, a população é bastante dispersa necessitando de investimentos em tecnologias não convencionais, ampliando o custo dos empreendimentos (MANTILLA, 2011).

A política de saneamento induzida pelo Planasa, desde a década de 1970, por meio das companhias estaduais, era centrada no modelo de atendimento de sistemas de abastecimentos de água e, em menor medida, a coleta de esgotos sanitários. A população das pequenas cidades e zonas rurais com baixo poder aquisitivo geralmente era atendida pelos municípios, que não podia contar com verbas significativas do Governo Federal e, muito menos, com subsídios cruzados, resultando em baixo índice de cobertura. Esse modelo perdura ainda hoje, sendo os poderes locais os responsáveis pela zona rural, que segue desassistida e apresentando elevado déficit de atendimento.

As companhias estaduais de saneamento criadas durante os anos 1970 pelo Planasa investiam maciçamente nas sedes dos municípios e ignoravam os distritos e a zona rural. Dessa forma, coube ao próprio município, à atribuição de prover a população rural, com serviços básicos de saneamento sem, contudo, poder contar com o

expediente do subsídio cruzado para beneficiar a comunidade que habita o meio rural com menor poder aquisitivo.

As autarquias dos municípios são os responsáveis pela prestação de serviços da área rural (AJ).

A consequência dessa conjuntura é que, mesmo ao termo do auge do período de vigência do Planasa, ainda perpetua um índice de cobertura baixo por sistemas de saneamento no meio rural, contrapondo-se com o meio urbano.

4.2.2.4. Treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos

A gestão dos recursos humanos é uma das dificuldades para a efetividade e eficiência nos consórcios de saneamento. A falta de profissionais com perfil adequado, problemas de gestão e organização da atenção são alguns dos principais obstáculos para a melhoria da qualidade da mão de obra.

A necessidade de adequação profissional exige modificações nas capacitações, pois muitas vezes, os cursos, treinamentos e outras modalidades de educação ocorrem desarticulados do contexto dos serviços e nem sempre respondem às necessidades dos gestores e trabalhadores.

[o consórcio] tem procurado fazer vários cursos de capacitação. Isso foi começado e é uma demanda que nós consorciados estamos pleiteando. Estou sempre solicitando e eles têm procurado até fazer aí parceria, às vezes com a FUNASA. Mas têm feito sim, a gente tem encaminhado... (CS3).

A implantação de inovações tecnológicas exige cada vez mais capacitação permanente dos recursos humanos que atuam no setor saneamento. Há uma imprescindibilidade no mercado de trabalhadores com maior escolaridade ou capacidade de suprimento dessas lacunas por meio de capacitação e motivação.

Os técnicos, os químicos estavam desmotivados, a parte administrativa não olha por eles. Para fazer as análises, passaram a ter outra visão. E de tanto a gente falar que tem que ver a questão da qualidade da água, que tem que proteger que tem que trabalhar isso, aí teve uma direção... Porque não tinham uma referência. Ela [a química contratada] passou a ser

uma referência. No início também nós tivemos muitos cursos de capacitação. Isso também foi outro retorno que eles tiveram (CS4).

Outros fatores que se verificam como entraves na condução do processo de capacitação, são com relação às verbas destinadas para capacitação, mas também às condições de trabalho, como equipamentos, entraves burocráticos, problemas de comunicação aliados à necessidade de ser trabalhada a autoestima dos funcionários.

4.2.3. Aplicação dos princípios norteadores das Leis 11.107/2005 e 11.445/2007

Ao introduzir, no sistema normativo brasileiro, a Lei nº. 11.107 de 06 de abril de 2005, e posteriormente o Decreto nº. 6.017 de 07 de janeiro de 2007, com a finalidade de regulamentar a instituição e contratação dos consórcios públicos, a referida legislação visou o fomento da gestão ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade das atividades compartilhadas entre as esferas federativas. A legitimação deste pacto ou acordo é instituída entre entes de direito público, sejam estatais, fundacionais e autárquicos, com o intuito de execução de objetivos de interesse coletivo dos consorciados.

A FUNASA, preocupada em montar os consórcios, convidou todos os prefeitos e serviços municipais ou que não são municipais, mas têm o departamento, explicou sobre a questão dos consórcios, falou da lei 11.445, (...) explanou isso tudo e convidou a formar uma equipe (CS2).

4.2.3.1. Importância do marco legal específico para o consórcio

A Lei consorcial introduziu outras potencialidades para os consórcios públicos, como a capacidade de se auto-sustentarem, ao arrecadar tarifas e preços públicos pelos serviços prestados, e a outorga de prerrogativas da administração pública, como promover desapropriações e instituir servidões por necessidade pública, e ainda, serem contratada pelos entes consorciados, dispensada a licitação. Os consórcios podem firmar contratos, convênios ou acordos de qualquer natureza com outros entes da federação, além de outorgar concessões, permissões ou autorizações de obras ou serviços públicos, desde que prevista autorização no contrato de consórcio público (MACHADO, 2005).

Uma benfeitoria decorrente da Lei Federal n.º 11.107/05 (BRASIL, 2005) é a própria novidade da legislação que auxilia oferecer segurança aos entes federados, e, portanto, ao consorciamento de prazo mais dilatado, tendo em vista que o instituto não se destina a ações transitórias, mas perenes.

O benefício é principalmente, é o apoio que ele, que os municípios estavam perdidos. A maioria deles não tinha uma direção, uma referência, né? E assim o consórcio passou a ser uma referência para a questão de saneamento na região. Acho que esse é o sentido da coisa, principalmente aqueles que, até quem nunca tiveram a assessoria da FUNASA viram no consórcio uma referência (CS5).

Em algumas falas, como a mostrada a seguir, revelam-se elementos que denotam a relação entre de comando da FUNASA sobre as autarquias e como esta Fundação buscou organizar uma estrutura eficiente de saneamento, pautada no associativismo, mesmo tendo sido retirada de cena, em 1999:

Foi um chamamento da FUNASA, quando da implantação da Lei. (...) a gente sempre amante do saneamento, como diretor da autarquia, como há muito tempo que a gente trabalha na área de saneamento viu que aquilo era o ideal para os municípios, porque a partir do momento que nós não tínhamos mais a FUNASA, porque até em 99 mais ou menos a FUNASA, ela administrava os serviços municipais (...). Quem foi convidado? Os 59 municípios já escolhidos na zona da mata para consorciar, (...) que tinham uma administração autárquica de água (CS5).

Os consórcios públicos, por meio dos entes sociais, podem ser definidos como garantidores de uma atuação mais eficiente de políticas públicas ajustadas no exercício de suas respectivas atribuições. Marques Neto (2004) expressa em harmonização de competências, na medida em que o consórcio permite e estimula a cooperação dos entes de maior porte em auxiliar aos de menor envergadura de investimento e ação, fortalecendo o federalismo cooperativo.

4.2.2.2. Universalização dos serviços nos municípios consorciados

Quanto à universalização dos serviços foram alcançados somente os serviços de água. Os demais serviços de saneamento há uma intenção do consórcio de atingir a meta e trabalhar para alcançar o nível esperado.

Hoje, nós estamos tratando água e esgoto. Mas, o resíduo sólido tá no meio, drenagem tá no meio. Eles tão focados, achando que é só água e esgoto. Mas o SAAE vai ser cobrado (CS5).

A Lei 11.445/07 determina como o primeiro princípio fundamental para as diretrizes nacionais para o saneamento a “universalização do acesso”, devendo ser realizada por meio de ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

Com base neste princípio fundamental, o Governo Federal definiu como meta garantir que até 2024 todos os brasileiros tenham acesso aos serviços de abastecimento de água de qualidade e de saneamento básico. Para universalizar o acesso a esses serviços é necessário que estados e municípios também deem prioridade às ações na área. Pela Constituição, não cabe apenas à União colocar recursos, mas aos estados e municípios também (SNS, 2007. p. 38).

Um dos grandes desafios do Governo para atingir a meta é conhecer as necessidades de investimento para universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotos sanitários no Brasil, o que pressupõe a explicitação prévia, conceitual e operacional, do que seja universalização e da forma como se efetivará.

A universalização somente será alcançada quando a oferta cobrir 100% da demanda, isto é, os serviços de saneamento estarão universalizados quando toda a população estiver atendida, segundo um determinado padrão de atendimento previamente estabelecido, considerando os diferentes usos dos serviços, não só nos domicílios, mas, também, nas atividades comerciais, industriais, públicas e serviços, além do agronegócio. Assim, para se lograr a universalização, a oferta terá que ser equivalente à demanda.

Uma fala interessante, nesse sentido, revela a percepção de um dos entrevistados sobre a necessidade de gestor e população assumirem as respectivas responsabilidades:

Porque eu sempre falo com eles, a gente vê uma água vazando aqui, pode me ligar. [mas] tem pessoal que não liga. Então eu domino eles, oh! Vai lá agora que tá vazando água, (...)

se perder, nós vamos ter que reajustar a água. Nós vamos ter que mandar o custo para mais. Então, a gente trabalha por isso, pedindo ao povo, e o povo não tá nem aí. Tem uns que falam: eu tô pagando. Esgoto também. Então, só que a gente não trata o esgoto, né. Então agora a gente vai ter também a ETE. Eu fiz o projeto (CS5).

4.2.2.3. Princípio da Solidariedade

James Coleman (2000) estudou o papel das normas sociais como guias de ação para o indivíduo, como expectativas que expressam se nossas ações estão corretas ou não. Coleman (2000) especifica três elementos constitutivos da estrutura social: (i) as obrigações, as expectativas e a confiabilidade das estruturas; (ii) os canais de informação; e (iii) as normas e sanções efetivas. As normas ditam ações e comportamentos. São internalizadas pelas pessoas e são referenciais para o que estas consideram o que seja correto no modo de agir. O não cumprimento de certas regras sociais implica sanções para o indivíduo, o que reforça a própria norma. Estas dão sentido à sociedade, orientam as ações tornando previsíveis determinados comportamentos, além de conferir textura e densidade à sociedade.

Putnam (2007) explica que a cooperação voluntária é mais facilmente atingida, se a comunidade tem um bom estoque de capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. O capital social pode ser conceituado como “uma organização social que contribua para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse” (PUTNAM, 2007, p. 177).

O capital social e a identidade loco-regional, não deve ser compreendida como algo que deve a existência em consequência de certos elementos e conjunturas, mas fruto de algo que é constituído historicamente. Resulta de movimentos políticos, sociais e culturais, que geram nos habitantes de um determinado território o sentimento e a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possa haver, existem também intensas afinidades e numerosos interesses em comum e dessa forma, acabam por consolidar a coesão social.

A solidariedade está constantemente presente nas falas dos entrevistados que tem uma relação quase pessoal entre os técnicos dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto municipais, mesmos no caso dos municípios que não são consorciados, nos momentos de adversidades eles se apoiam, confirmando a hipótese da experiência de tradição municipalista e a presença de uma relevante articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas.

Antes as pessoas trabalhavam cada um do seu jeito, e agora (...) tem problema, tá faltando uma peça aqui: você me arranja um lugar que tenha. Tá faltando hidrômetros: você me arranja uns hidrômetros até eu comprar? Então troca estas experiências. Nós ajudamos municípios que não eram consorciados. Estavam na iminência de consorciar e a gente arranjou material para eles. E acaba também que você não vai deixar a pessoa abandonada (CS5).

A existência de uma rede de conexões não é obra de uma condição natural, mas sim construída por determinada coletividade, sendo produto de trabalho de formação e sustentação, e ainda, imprescindível para reproduzir relações permanentes e vantajosas, com a finalidade de atingir ganhos materiais, sociais ou simbólicos. A rede de interações é produto de estratégias de investimento social, consciente ou inconsciente, norteadas para uma criação ou reprodução de relações sociais utilizáveis a curto ou em longo prazo (BORDIEU, 1980).

Troca. Troca com outro... Técnico, tudo. É a gente não tem dificuldade. Eu tô precisando disso, porque aqui o meu acabou e tal (...) me deixa ver meu estoque aqui. Eu tenho, aqui, pode vir aqui cá buscar (...). Um tá dando a mão ao outro (...). Como se diz, um casamento que é ótimo para todos nós. (...) em tudo a gente tem uma vantagem muito grande (CS2).

A confiança também é considerada um fator relevante e como um componente significativo do capital social. Barquero (2003, p. 96) destaca que “a existência da confiança não só cria um ambiente de credibilidade e, conseqüentemente, de legitimidade, como fortalece o contrato social”. Verifica-se que relacionamentos e instituições sociais tendem a obter resultados mais positivos ao utilizar a confiança e o capital social do que indivíduos isolados, uma vez que, criam um ambiente de apoio provocando a melhoria dos resultados econômicos.

4.2.2.4. Política Tarifária

Segundo a Lei 11.445/2007, o art. 11, § 2, Inciso IV, a política tarifária é do titular do serviço de saneamento. No caso do consórcio, em relação à política tarifária, ele apenas auxilia os municípios a elaborar o plano de saneamento e o estudo de viabilidade econômica.

São elementos essenciais para definição da política de cobrança pela prestação de serviços públicos de saneamento: Planos de saneamento (diagnóstico, objetivos e metas); estudo de viabilidade econômica – sustentabilidade; forma de prestação dos serviços; regime de cobrança – taxa ou tarifa; modalidade de regulação econômica; formas e fontes de financiamento; critérios para determinação/composição do custo do serviço, inclusive forma de remuneração do prestador; estrutura de cobrança (estrutura tarifária) e política de subsídios.

4.2.2.5. Regulação

A Lei federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, denominada Política Nacional de Saneamento Básico, cabe aos municípios se responsabilizar pelo planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, sendo que estas são atividades específicas e devem ser exercidas de forma independente, por órgãos autônomos dos prestadores de serviços de saneamento, sendo necessária, a criação de órgão distinto, no âmbito da administração direta ou indireta.

O poderio do monopólio se defronta à qualidade essencial dos serviços e à sua demanda inalterável, sendo assim, a regulação se torna um instrumento fundamental que possa salvaguardar o equilíbrio entre produtores e consumidores. Pois como é sabido, a universalidade do atendimento, relacionada ao caráter essencial da prestação dos serviços, independe da capacidade de pagamento dos usuários. (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997 apud GALVÃO JUNIOR; PAGANINI W. S, 2009).

No contexto da reforma do Estado, o modelo de agência de regulação adotado no Brasil possui quatro características distintas: (i) independência decisória do órgão administrativo colegiado; (ii) ampliação do poder regulamentar de órgãos que

compõe a administração indireta; (iii) realização do interesse público a partir, principalmente, dos princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor e do princípio da eficiência na administração pública; e (iv) mecanismos de *accountability* e controle social na prestação de serviços públicos (MATTOS, 2002).

No período da entrevista, a matéria regulação ainda estava em fase de projeto para iniciar a implantação, como revela a fala do entrevistado.

Aí vem o ente regulador que é nossa meta final agora. Que vai estar no consórcio. E o consórcio vai fazer o que? O papel técnico. A tarifa tal tá alta, o pessoal começou a reclamar. Não tá colocando as contas dos resultados das análises. Aí vai criar a ouvidoria dentro do consórcio. Nós vamos ter toda uma regulamentação pra poder chamar a atenção destes municípios. Porque a partir do ano que vem os municípios serão penalizados, eles ainda não sentiram este problema, né? Que vai ocorrer aí. Então aí, quando falar política municipal de saneamento, é água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos. Há não estão pegando o lixo da minha porta, tá aqui oh, a política do município é esta. Aí vai ter o ente regulador. Este ente regulador, hoje a nossa preocupação é que você tem que formar com parceiros bem capacitados (CS1).

O setor de água e esgoto possui várias dimensões de análise a essa prestação de serviços que inquestionavelmente necessita de regulação setorial. Porém há várias variáveis que dificultam a verificação de manutenção e operação resultando no aumento da carga de fiscalização e informação para os reguladores (JOURAVLEV, 2001 apud GALVÃO JUNIOR; PAGANINI W. S, 2009).

Alguns fatores dificultam a regulação do setor de saneamento tais como: maioria dos ativos (redes de água e esgoto) encontra-se enterrada; mudança lenta no padrão tecnológico; qualidade dos produtos de complexa verificação pelo usuário; redes integradas em aglomerados urbanos; essencialidade no uso e consumo dos produtos (água e esgoto); custo fixo elevado; ativos específicos e de longa maturação; assimetria de informações; demanda inelástica; economias de escala; e, economias de escopo (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997 apud GALVÃO JUNIOR; PAGANINI W. S, 2009).

A questão da regulação (...) não é que vai melhorar, mas é que a nova Lei de saneamento exigiu isso. Você não pode mais dar reajuste de tarifa se não tiver todo este amparo legal.

Juiz de Fora está com problema. (...) nem o reajuste do INPC eles estão conseguindo [realizar nas tarifas]. Eles deram reajuste, o ministério público chamou lá, e obrigaram, eles tiveram que contratar que é a agência da COPASA, do Estado, né? Fizeram um contrato e a SAAE entendeu que o aumento que eles estavam dando era abusivo. E tinha que retornar agora. Deu no jornal semana passada, que eles iam ter que devolver o que o pessoal pagou. Olha só, isso arreventa com a empresa (CS3).

No Brasil, as entidades regulatórias, principalmente no setor saneamento, ainda são muito recentes e o trabalho é muito módico e insatisfatório. A reforma regulatória ainda é insuficiente no que diz respeito à constituição de um canal de diálogo efetivo entre os cidadãos usuários dos serviços públicos recém-privatizados e as agências reguladoras. Os usuários como destinatários dos serviços são pouco ouvidos em suas demandas e reivindicações, tais como pleitos de universalização e coibição de abusos de preços. Eles são os maiores prejudicados quando há tarifas abusivas ou serviços prestados de má qualidade, por isso o controle social é extremamente relevante para tal fim, mas infelizmente a população ainda não se apropriou desse instrumento.

4.2.4. Participação e Controle Social

4.2.4.1. Existência de Conselho Municipal de Saneamento

O controle social pressupõe, portanto, a participação efetiva da sociedade civil organizada na elaboração, acompanhamento e verificação das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Para Santos (1999) é necessário o preenchimento de três pressupostos básicos para que se reconheça o controle social: cidadania, sociedade organizada e organismos de representação. Para o autor, esse tripé de sustentação não se consegue de maneira simples, pois, a singularidade de grupos e o próprio corporativismo da democracia brasileira, levam ao distanciamento do interesse coletivo.

O controle social ainda continua muito incipiente nos municípios de pequeno e médio porte. Não há uma política de incentivo de participação da sociedade. Os

conselhos são criados apenas para cumprir obrigações legais. Os municípios parecem ter insuficiente preocupação em estimular a criação de Conselhos Municipais de Saneamento, ainda que, os discursos demonstrassem acúmulo de demanda e queixas por parte da população sobre os problemas decorrentes da falta de saneamento adequado. No depoimento de um dos entrevistados, houve algumas queixas endereçadas ao consórcio, mas de modo esparso. As manifestações foram enviadas para os devidos municípios.

Já teve uma mulher de São Paulo que ligou para mim, mandou e-mail e tal, estava com problema de água, que a mãe dela morava lá no Distrito de Palmeiras em Lajinha, que água lá era tratada. Já teve pessoas que já mandou e-mail para o consórcio, questão de falta de água em Carangola também. Eu vou e repasso para o diretor e tal, já teve alguns também, já do consórcio lá em Muriaé problema lá do esgoto, do lixão que tinha lá (CS5).

Essas carências aparecem nas falas dos conselheiros usuários que realmente representam a sociedade civil de forma delegada, seja pela associação de bairro ou por outra entidade que os elegeram. Os conselheiros representantes da sociedade civil demonstraram pouco envolvimento com os problemas da comunidade. Não se pode esquecer que existe uma resistência por parte dos prestadores de serviços de saneamento em serem fiscalizados por um conselho.

(...) cada município tem a sua realidade. No meu município eu vejo que para poder fazer reuniões pra definir situações de conflito de saneamento, tem que ser o conselho legalmente instituído, que funciona. Porque as maiorias dos municípios têm [o conselho] somente no papel. (...) no conselho municipal de saúde o pessoal não tem ainda aquela consciência, mas ainda, porque é uma das exigências do Governo Federal hoje, tem que ter uma reunião para verba, né? Tem que ter uma aprovação do conselho municipal de saúde. Você podia criar também um conselho municipal de saneamento. Mas vai criar mais conselho, sendo que o próprio representante que está no CODEMA, tá no conselho municipal de saúde, tá no de obras e aquela coisa, então, identifique-se com o conselho. Aquele conselho ele faz toda a diferença (CS4).

Para a inserção do tema saneamento nos conselhos municipais abordados, seria de fundamental relevância que as políticas públicas fomentassem a organização do Conselho Municipal de Saneamento ou de Políticas Urbanas em municípios de

grande porte. Os municípios de médio e pequeno porte poderiam incorporar as discussões de saneamento nos conselhos municipais constituídos como o Conselho Municipal do Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Saúde. Além disso, vários segmentos organizados da sociedade devem estar representados, inclusive os representantes diretos da comunidade.

Percebe-se uma lacuna e a ausência da institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório do consórcio. Participação esta, que poderia diminuir a influência político-eleitoral no mesmo, e também aumentar a *accountability* e a *responsividade*, distribuindo os custos dos resultados. Os consórcios estão preocupados em superar suas dificuldades internas e externas. Para os consorciados, a questão do controle social está associada à regulação e só quando essa se organizar, a participação civil virá por acréscimo. Não há uma preocupação efetiva em envolver a sociedade local para os problemas do saneamento.

A população em geral não tem conhecimento sobre a existência do consórcio de saneamento. Normalmente, quando necessita manifestar alguma reclamação ou solicitar algum serviço recorre diretamente ao órgão da prefeitura ou autarquia diretamente que presta o serviço. Para a população o consórcio é um ente abstrato.

É uma minoria que tem. Eu vejo assim, dentro do, dentro da prefeitura, eu acredito que a própria prefeitura, que os próprios servidores da prefeitura, poucas pessoas sabem que a gente está consorciada. Então, acho que falta assim divulgação, né, divulgação (CS1).

Porque é, a gente deve muita informação ao povo, enquanto você fala o povo num concorda, num aceita, é mentira. Então a gente num tem está parte muito social. É além da gente passou para câmara (CS4).

A situação dos consórcios em relação ao controle social é muito vaga, difusa, pois não há uma política de discutir com a população sobre o real papel do consórcio, a inclusão da população no processo. Talvez, até porque estão em constante construção e mais preocupados com as questões técnicas, políticas e financeiras. Não sabem que se realmente envolvessem a população no processo, o consórcio com certeza ganharia muito mais escala e força para realmente alavancar e fortalecer de maneira

que os municípios pudessem resolver as incessantes vicissitudes e dificuldades do saneamento.

Aqui em Viçosa teve um exemplo muito grande de participação. Tanto que a população está cobrando do SAAE, por causa da FUNASA por causa da questão de ingerência mesmo, não se fechou o plano até hoje (CS2).

Durante as entrevistas foi percebido que entre os componentes do grupo há um grande apoio mútuo, sentimento de solidariedade, difusão de informações, mas não há nenhum traço de compartilhamento e envolvimento com a população. O controle social ainda é uma condição muito distante da preocupação do consórcio. Assim como a regulação, irá acontecer de direito, não sabemos se de fato, porque a lei os obriga. Percebe-se a ausência da institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório do consórcio. Participação esta, que poderia diminuir a influência político-eleitoral no mesmo, e também aumentar a *accountability* e a *responsividade*, distribuindo os custos dos resultados.

A comunidade é pouco afeita à participação nos espaços públicos sobre a gestão e o planejamento das políticas públicas em geral. . Isso se explica, em parte, porque o interesse genuíno de realizar a expansão e o fortalecimento das instituições era dos especialistas. Essa condição encontra-se evidenciada em vários estudos sobre controle social.

4.3. Histórico, formação e desenvolvimento institucional do consórcio do CORESA Sul do Piauí

O Consórcio Coresa Sul do Piauí foi criado em 2005 a partir de uma iniciativa do então vice-governador e do presidente da Agespisa que solicitaram apoio ao Ministério das Cidades. Essa situação configurou-se porque a Agência Estadual de Águas e Esgotos do Piauí estava passando por uma crise administrativo-financeira e não estava conseguindo suprir as necessidades dos municípios em relação à oferta de serviços de água e esgoto que estavam situados na divisão administrativa do estado macrorregião sul “*chapada das mangabeiras*” composta de 36 municípios. Foram

realizadas várias reuniões com os gestores municipais e o município de Bom Jesus foi selecionado para ser a sede do consórcio.

Foram desenvolvidos alguns estudos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA do Ministério das Cidades, por meio do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, que demonstrou a importância de uma nova reestruturação nos serviços de saneamento no estado com o objetivo de efetivar uma ampla melhoria na qualidade dos serviços prestados à população com sustentabilidade econômico-financeira, pois a Agespisa estava passando uma forte crise estrutural (BRASIL, 2006).

O Governo do Estado solicitou uma análise de cenários ao MC através do PMSS para prestação de serviços de saneamento ambiental no Estado do Piauí. O estudo analisou a viabilidade técnica, logística e financeira dos modelos alternativos de gestão dos serviços, a partir de dados dos sistemas de abastecimento de água das sedes municipais do Estado, adquiridos através da Agência Nacional das Águas - ANA ou obtidos em 51 diagnósticos realizados diretamente pelo PMSS. A pesquisa demonstrou que o paradigma mais apropriado à realidade do Estado deveria articular e combinar as seguintes condições:

I – limitar a área de atuação da Agespisa à capital e a região metropolitana para criar condições de viabilizar a sustentabilização e revitalização da empresa.

II – restante do território estadual seria dividido em 04 macrorregiões ajustadas a concepção de territórios de desenvolvimentos concebidos pela Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí – SEPLAN/PI. Estas 04 macrorregiões coincidiriam com a criação de 04 consórcios regionais (Estado e municípios) de saneamento (Norte, Leste, Sudeste e Sul). Seriam consórcios que promoveriam gestão compartilhada, com prestação da parte dos serviços do nível local realizada diretamente pelas prefeituras municipais (BRASIL, 2006).

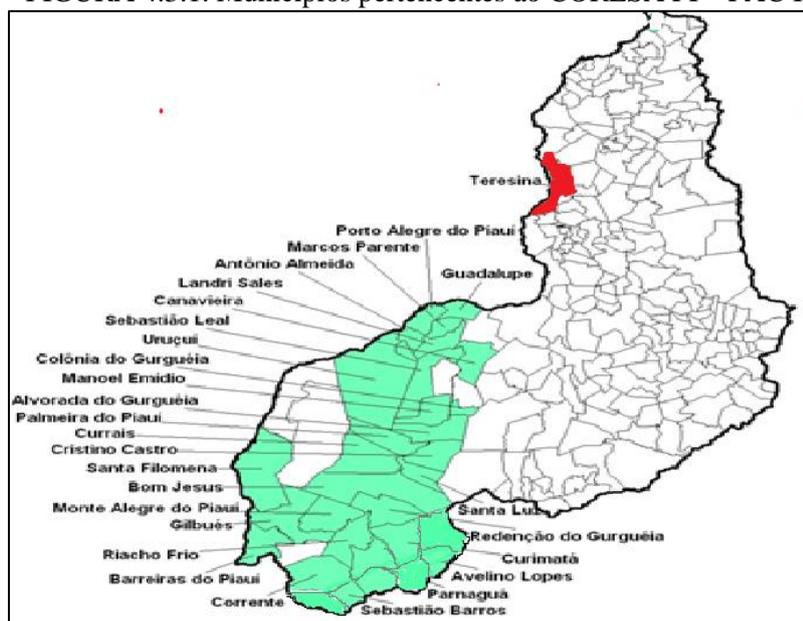
O estudo avaliou a distribuição espacial e populacional dos municípios de pequeno porte. Por um acordo entre um governo do Estado e o PMSS, que determinava a manutenção e busca de viabilidade da Agespisa como prestadora de serviços, a

pesquisa definiu qual era o mercado mais propício para a empresa. Assim, ficou deliberado que a Agespisa teria mais sucesso ficando com a capital, Teresina e um mercado no interior do Estado com 35 sedes municipais do interior (1.358.000 usuários – 75% da população urbana do Piauí).

Por sua vez, os novos operadores teriam o restante das 187 sedes e um mercado potencial de 465.015 usuários. Conforme sugestão da Secretaria de Planejamento do Piauí (SEPLAN/PI), que definiu novo mapa de planejamento econômico do estado em 11 territórios de desenvolvimento, estes novos operadores deveriam estar distribuídos em 04 macrorregiões distintas, a saber:

- Norte, com os territórios da Planície Litorânea, dos Cocais, dos Carnaubais e de Entre- Rios, com sede proposta em Campo Maior;
- Sudeste, com os territórios dos Tabuleiros dos Rios Piauí e Itaueiras e da Serra da Capivara, com sede proposta em Canto do Buriti;
- Leste, com os territórios do Vale do Sambito, do Vale do Rio Guaribas e do Vale do Canindé, com sede proposta em Picos;
- Sul, com os territórios dos Tabuleiros do Alto Parnaíba e da Chapada das Mangabeiras, com sede proposta em Bom Jesus (BRASIL, 2006). A seguir a FIGURA 4.3.1 mostra os 27 municípios pertencentes ao Consórcio Piauí da primeira fase – PAC.

FIGURA 4.3.1. Municípios pertencentes ao CORESA PI – PAC I



Fonte: Funasa, 2007.

A distribuição dos municípios, segundo cada macrorregião, foi certificada pela análise dos roteiros logísticos, apresentados de forma a garantir a aderência dos critérios utilizados até então com a nova distribuição, segundo os territórios de desenvolvimento, proposta pelo governo do estado (BRASIL, 2006).

Este estudo parte de uma avaliação da distribuição espacial e populacional, constatando o expressivo universo de pequenos municípios. Partindo de premissas gerais já dadas pelo PMSS e pelo governo do estado, tais como a que determina a manutenção e busca de viabilidade da Agespisa como prestadora de serviços, o estudo avalia e define qual o mercado mais promissor para essa empresa e qual seria o mercado mais viável para um modelo alternativo de prestação de serviços (BRASIL, 2006).

Na busca dessa divisão de mercado, traçam-se três hipóteses distintas: (i) os mercados baseados numa divisão geográfica do estado; (ii) os mercados baseados numa divisão de tamanhos (os maiores, acima de 5 ou 10 mil habitantes, com operação pela AGESPISA e os menores com modelo alternativo) e (iii) os mercados baseados num misto entre tamanho e uma logística adequada. Para as duas últimas hipóteses estabelece-se uma visão regional a partir dos principais polos econômicos,

criando-se então a possibilidade de quatro novos operadores regionais (BRASIL, 2006).

Com base na conclusão do estudo de mercado e sua proposta de divisão, parte-se então para a formatação do modelo alternativo que irá operar os 187 pequenos municípios do mercado não favorável à Agespisa, o que se dará por meio de 04 novos operadores regionais. No caso, por uma série de premissas consideradas, o modelo regionalizado preconizou a gestão associada dos serviços públicos de saneamento mediante consórcios públicos com a participação dos municípios e do estado. No que diz respeito à prestação dos serviços, segundo o modelo proposto, os municípios são os responsáveis pelas atividades locais dos serviços e o consórcio, pelas atividades de maior escala, tais como manutenção eletromecânica e controle de qualidade, além da expansão dos serviços e reposição futura de equipamentos.

Em dezembro de 2004, as proposições para o novo modelo institucional de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foram aprovadas pelo Governo do Estado, que também determinou o início do processo de implantação do novo modelo na região sul. Em janeiro e março de 2005, dirigentes, técnicos e consultores do M. Cidades/SNSA/PMSS e do Governo do Estado debateram essas proposições com prefeitos dos Territórios de Desenvolvimento Chapada das Mangabeiras (24 municípios) e Tabuleiros do Alto Parnaíba (12 municípios), resultando na deliberação de implantar o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (CORESA Sul do PI), com apoio técnico, jurídico e financeiro do Ministério das Cidades, por intermédio da SNSA/PMSS (BRASIL, 2006).

O Protocolo de Intenções do CORESA Sul do PI foi assinado pelo Governador do Estado do Piauí e pelos Prefeitos Municipais da região sul, em solenidade realizada no dia 06 de junho de 2005, no município de Bom Jesus, definido conjuntamente pelos participantes do processo como sede do consórcio pela sua localização geográfica central.

A Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (Lei Estadual nº 5.501, de 26/10/2005) e 30 das 36 Câmaras Municipais da região sul promulgaram as leis ratificando o

Protocolo de Intenções, que se transformou em Contrato de Constituição do CORESA Sul do PI.

4.3.1. Implantação do CORESA Sul do Piauí

Após o estudo do PMSS e o acordo entre os municípios, Estado e União foi consolidado o Estatuto do Coresa, elaborado com o auxílio do Ministério das Cidades. Seu objetivo principal relaciona-se ao cumprimento e a observância do funcionamento do consórcio, consolidando as normas e as cláusulas que irão nortear o pacto a ser ratificado.

Segundo relatório do ex-superintendente do Coresa Sul do Piauí, a Assembleia Geral de Instalação foi realizada em 17 de fevereiro de 2006, no município de Bom Jesus, sede do Consórcio. Na ocasião, estiveram presentes 31 representantes do Poder Executivo, incluindo 30 prefeitos e o então Governador do Estado do Piauí Wellington Dias. A prefeitura de Bom Jesus em conjunto com outras 30 prefeituras ofereceram todo o apoio logístico que ratificaram o Protocolo de Intenções.

Nessa solenidade, foi oficialmente instituído o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí – CORESA Sul do PI. O Estatuto foi discutido e aprovado e eleitos o Presidente e os membros da Diretoria Executiva. Ficou definido que, embora o mandato do presidente seja de dois anos, podendo ser reeleito, o primeiro presidente, Alcindo Piauilino Benvindo Rosal, Prefeito de Bom Jesus, teve seu mandato prorrogado pelo próprio Estatuto até 31 de dezembro de 2008, para coincidir com o término da sua gestão. A seguir, as FIG. 4.3.1.1, 4.3.1.2, 4.3.1.3., 4.3.1.4, 4.3.1.5 e 4.3.1.6 mostram ilustrações e fotos de instalações do consórcio do CORESA Sul do Piauí.

FIGURAS 4.3.1.1 e 4.3.1.2. Representação em maquete do Coresa – Piauí



Fonte: Funasa, 2007

FIGURAS 4.3.1.3 e 4.3.1.4. Fachada externa do CORESA Sul do Piauí



Fonte: Funasa, 2007

FIGURAS 4.3.1.5 e 4.3.1.6 Fotos da recepção e do laboratório



Fonte: Funasa, 2007

Embora o Consórcio já tivesse empossado o presidente, à diretoria executiva demandava designar um Superintendente, único cargo em comissão, indicado pelo presidente, para assumir as funções executivas da administrativa do consórcio. Em 08 de agosto de 2006 foi realizada a primeira Assembleia Geral Ordinária, com a participação do Governo do Estado e 16 municípios, onde tomou posse o primeiro superintendente. O Ministério das Cidades enviou ao presidente do CORESA,

projetos de melhorias e ampliações dos Sistemas de Abastecimento de Água dos 36 municípios que assinaram o Protocolo de Intenções, elaborados por um consórcio constituído pelas empresas de engenharia TCMINAS, ESSE e SANAG, todas provenientes do Estado de MG. Na mesma ocasião, houve a apresentação da maquete eletrônica referente ao projeto do Laboratório e Sede do Consórcio. Após o encerramento da Assembleia, todos os presentes participaram da solenidade de lançamento da pedra fundamental no terreno designado para a construção da sede do Consórcio.

Nos anos consecutivos prosseguiu o processo de implantação do Coresa em duas áreas: (i) Institucional, coordenada pela Secretaria do Planejamento do Estado-SEPLAN, para dar continuidade ao processo de implantação do Consórcio; (ii) e a de obras, coordenada pela Secretaria da Infraestrutura do Estado do Piauí - SEINFRA, com vistas à construção da sede do consórcio incluindo o laboratório e implantar os projetos de melhorias e ampliações dos sistemas de abastecimento de água dos municípios que aderiram ao Consórcio.

Em 2008, quatro dos municípios que não tinham aderido ao consorcio foram formalmente incorporados ao CORESA, uma vez que as Câmaras Municipais aprovaram as leis de ratificação do protocolo de intenções. A partir desta adesão o Coresa passou a contar com o Estado do Piauí e 34 municípios, totalizando 35 associados.

4.3.1.1. Área Institucional

O Superintendente assumiu as funções executivas de administração do consórcio, ocupando uma sala na SEPLAN, e contando com uma equipe de apoio cedida pela Secretaria do Planejamento. Vale ressaltar que o cargo foi assumido na Secretaria em virtude de o Consórcio não ter receita para pagamento de pessoal, recebendo sua remuneração pelo Governo do Estado.

Nesse mesmo período iniciou-se o processo de estruturação da Superintendência, com a realização de concurso público para seleção e admissão de funcionários previstos no Protocolo de Intenções, ou seja, 32 funcionários, considerando-se o

superintendente, onde são definidos as funções, quantidade, salários e nível de escolaridade. Realizado o concurso público, com apoio da Secretaria de Administração do Estado, apenas 17 candidatos foram aprovados.

A Secretaria do Planejamento do Estado colaborou com o Consórcio, visto que contratou uma empresa para elaborar orientações aos gestores, dando prosseguimento da implantação do CORESA com base na legislação vigente, em particular, na Lei nº. 11.107/2005. O projeto converteu-se em um manual de orientações, onde constam exemplares de documentos jurídicos e administrativos, como: Contrato de Programa; Contrato de Rateio, Regimento Interno; Regulamento Interno; Planejamento Orçamentário; Rotinas e Processos Administrativos.

Em 2007 o CORESA elaborou e aprovou em Assembleia Geral seu primeiro orçamento para 2008, cuja receita seria proveniente do Estado do Piauí, por intermédio da Secretaria do Planejamento que havia previsto, como despesa, no orçamento o apoio ao CORESA Sul do PI.

Como previsto na Lei 11.107, os associados só podem repassar recursos financeiros para o Consórcio mediante o Contrato de Rateio. Por decisão do Secretário do Planejamento, o Contrato de Rateio que, em princípio seria firmado com todos os associados, foi assinado apenas pelo Estado que assumiu todos os encargos relativos aos custos iniciais (rateio e investimento) da implantação do consórcio.

A assinatura do Contrato de Rateio ocorreu no primeiro semestre de 2008, mas não houve liberação de nenhum valor por parte do Estado para o CORESA e, conseqüentemente, as ações previstas para o ano de 2008 não foram realizadas.

No ano seguinte novo orçamento e outro Contrato de Rateio para permitir a continuidade das ações de implantação do Consórcio. As dificuldades financeiras do Estado do Piauí não permitiram o repasse dos valores contratados e o Consórcio recebeu apenas R\$ 139.000,00, sendo R\$ 124.000,00 para custeio e R\$ 15.000,00 para investimento, valores insuficientes para cumprir o que estava programado. No entanto, esses recursos permitiram a contratação de servidores aprovados em concurso, como o engenheiro, contador e dois auxiliares, e instalar em Bom Jesus,

sede do CORESA, em uma sala cedida pela EMATER, um núcleo base de administração para progressivamente ser aumentado na medida em que a construção da sede fosse concluída e os sistemas de abastecimento de água dos municípios fossem transferidos da AGESPISA para o CORESA, começando por Bom Jesus.

Mais uma vez o planejado não foi executado. A falta de recursos financeiros para qualificar pessoas, adquirir ou contratar programas e equipamentos de informática para operacionalizar o Consórcio, aliados às dificuldades impostas por alguns setores da AGESPISA, que tem a concessão dos sistemas de abastecimento dos municípios, foram preponderantes para que o Coresa não obtivesse o sucesso esperado na sua implantação.

No ano seguinte, em 2010, com a mudança do presidente e do superintendente, as dificuldades continuam com relação a recursos financeiros. Apesar de o Estado ter assumido o ônus de implantar o Consórcio, não repassou os recursos suficientes para pagar pessoal, obrigações sociais e outras despesas essenciais. Assim até o presente momento, a implantação do CORESA não avançou.

4.3.1.2. Área de obras

Em paralelo aos eventos ocorridos na área institucional, na área de obras também houve muito obstáculos. Tal área, necessária à implantação do Consórcio se relaciona às intervenções físicas que deveriam ser realizadas nos municípios consorciados como a ampliação e melhorias nos sistemas de abastecimento de água, a sede do consórcio e o laboratório que, segundo o Estudo de Cenários realizado pelo Ministério das Cidades, daria sustentabilidade financeira ao Consórcio, com a cobrança das tarifas.

Os recursos para as obras de construção da sede e a realização de obras nos municípios foram assegurados pela FUNASA e pelo Ministério das Cidades. Importa ressaltar que os municípios de Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo executaram as obras, por intermédio da FUNASA com recursos de emenda parlamentar; Cristalândia foi contemplada com recursos orçamentários do Ministério das Cidades,

27 municípios com recursos do PAC 1 e quatro do PAC 2, totalizando os 34 municípios do CORESA.

Os municípios de Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo concluíram as obras e manifestaram interesse de entregar a operação dos Sistemas de Abastecimento de Água das cidades para o Coresa que, criado e em processo de implantação, não teve condições de receber os sistemas dos dois municípios.

A FUNASA idealizou o projeto arquitetônico do Laboratório e Sede do Consórcio e por intermédio da SUEST/PI licitou e contratou o projeto executivo, repassando para a Secretaria da Infraestrutura do Estado para execução. Os recursos da FUNASA contemplavam a construção da sede, pavilhão oficina, equipamento de laboratório e moveis. O pavilhão sede/laboratório foi concluído e adquiridos parte dos moveis, faltando o pavilhão oficina e os equipamentos de laboratório para completar o objeto do convenio e aditivo firmados pela FUNASA e Governo do Estado.

O Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura, desde a licitação tem encontrado dificuldades de realizar as obras nos trinta e quatro municípios, uma vez que os projetos técnicos não traduzem com exatidão a realidade dos serviços a serem executados, ensejando estudos e correções por parte da Seinfra que carece de uma estrutura em pessoal e material para atender a esta demanda. A dificuldade da liberação de recursos da contrapartida, a cargo do Estado, também tem prejudicado o andamento da execução das obras.

Por outro lado, devem-se considerar as dificuldades na execução das obras do CORESA, as análises da CAIXA, onde é comum desaprovar planilhas já aprovadas para licitação, resultando assim num processo de reformulação dos preços já contratados; e constantes questionamentos da CAIXA sobre processo de medição ocasionando atraso na liberação das faturas.

Neste contexto verifica-se que as obras contratadas com recursos do PAC 1, estão quase todas paralisadas e algumas empresas já manifestaram o desejo de rescindir o contrato em virtude das dificuldades de sanar falhas técnicas do projeto e por falta de pagamento em consequência de pendências com a CAIXA. Em três municípios,

Alvorada do Gurgueia, Cristalândia e Sebastião Barros as obras estão em andamento e em breve serão concluídas. Com relação aos recursos do PAC 2, referentes aos municípios que aderiram posteriormente ao Consorcio, a licitação ainda não foi realizada pela Secretaria da Infraestrutura.

A seguir, o quadro mostra a situação atual do andamento das obras nos 34 municípios que integram o Coresa Sul do PI segundo o QUADRO 4.3.1.2.

QUADRO 4.3.1.2 – Situação do andamento das obras nos 34 municípios do consórcio

Nº	Município	Percentual da Obra executado	Situação da obra
01	Alvorada do Gurgueia	83,85	Em andamento
02	Antônio Almeida	53,13	Paralisada
03	Avelino Lopes	41,27	Paralisada
04	Baixa Grande do Ribeiro	0,00	Não licitada
05	Barreiras do Piauí	0,00	Não iniciada
06	Bertolinea	0,00	Não licitada
07	Bom Jesus	71,18	Paralisada
08	Canavieira	30,35	Paralisada
09	Colônia de Gurgueia	50,96	Paralisada
10	Corrente	0,00	Nova licitação
11	Cristalândia do Piauí	95,00	Em andamento
12	Cristino Castro	51,51	Paralisada
13	Curimatá	54,35	Paralisada
14	Currais	58,06	Paralisada
15	Gilbués	0,00	Nova licitação
16	Guadalupe	79,87	Paralisada
17	Jerumenha	0,00	Não licitada
18	Júlio Borges	100,00	Concluída
19	Landri Sales	63,20	Paralisada
20	Manuel Emídio	63,81	Paralisada
21	Marcos Parente	55,85	Paralisada
22	Monte Alegre do Piauí	57,04	Paralisada
23	Morro Cabeça no Tempo	100,00	Concluída

24	Palmeira do Piauí	18,69	Paralisada
25	Parnaguá	0,00	Nova licitação
26	Porto Alegre do Piauí	0,00	Nova licitação
27	Redenção do Gurguéia	33,55	Paralisada
28	Riacho Frio	27,71	Paralisada
29	Ribeiro Gonçalves	0,00	Não licitada
30	Santa Filomena	0,00	Não iniciada
31	Santa Luz	44,11	Paralisada
32	<i>Sebastião Barros</i>	72,99	<i>Em andamento</i>
33	Sebastião Leal	36,96	Paralisada
34	Uruçuí	29,84	Paralisada

Fonte: Coresa Piauí, 2013.

O projeto de Cristalândia, em fase final de execução, prevê a captação, através de tomada de água direta no Rio Palmeira que margeia a área urbana do município. Este rio, em virtude do desmatamento e da falta de chuvas ocorridos nos últimos anos, não tem vazão suficiente para atender a demanda de água para a cidade, no período de estiagem, o que evidencia um erro de concepção do projeto e a necessidade de se encontrar uma solução alternativa para o abastecimento de Cristalândia. Neste sentido, existe na Secretaria da Infraestrutura do Estado do Piauí um projeto de uma Barragem no Rio Palmeira, a jusante de Cristalândia, que sendo executado solucionará a captação para o abastecimento de água do município.

4.3.1.3. Unidade móvel para controle da qualidade da água

Com os recursos recebidos pelo Estado, da Fundação Nacional de Saúde, uma Unidade Móvel de Controle da Qualidade da Água foi adquirida, por intermédio da Secretaria da Infraestrutura. A unidade chegou a funcionar em apoio ao Laboratório Central do Estado em um evento no município de São Raimundo Nonato. Atualmente encontra-se estacionada na sede do consórcio em Bom Jesus. O Consórcio realizou 17 atas entre os anos de 2006 e 2012 e atualmente conta com 32

municípios consorciados. A FIG. 4.3.1.3 mostra a foto do laboratório móvel sem uso¹¹.

Atualmente o CORESA SUL do Piauí está inoperante, isto é, nunca entrou em atividades operacionais, embora tenha realizado as cláusulas necessárias para o cumprimento do protocolo, o funcionamento adequado de pessoa jurídica e a estrutura física para pleno exercício.

FIGURA 4.3.1.3 – Foto do laboratório móvel



Fonte: Funasa, 2007.

4.3.2. As relações interfederativas

No caso do CORESA Sul do Piauí, para se realizar um debate sobre as relações interfederativas com o objetivo de caracterizar as experiências de consorciamento intermunicipal, trataremos da cooperação entre os entes federados sob o ponto de vista vertical, isto é, do pacto entre a União, Estado e municípios.

Segundo Pressmann e Wildavski (1984), há uma distância entre a formulação e a implementação do projeto que pode ser vivenciada a partir da experiência. O modelo *top-down* (de cima para baixo) evidencia uma diferenciação entre a formulação e a implementação de políticas. Estas seguem um ciclo de vida que se origina no

¹¹ Introdução baseada no texto do relatório do CORESA SUL Piauí – cedido gentilmente pelo CORESA SUL Piauí.

procedimento pré-decisório de formação da agenda, passando pelo processo decisório e pela formulação da política. Por último, segue a implementação e a avaliação. O *botton-up* (de baixo para cima) é o exemplo que parte das possibilidades de políticas públicas a partir de uma dificuldade peculiar onde as normas, preceitos e estatutos são elaborados. Além disso, são conferidas as ferramentas de políticas disponíveis e se as mesmas são viáveis.

A implementação é, de fato, um vínculo de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa (ARRETCHE, 2001, p. 5).

O nível de sucesso de um projeto está sujeito ao êxito de apoio da ação cooperativa de outros atores (governamentais e/ou não governamentais), cuja submissão não é um elemento espontâneo. O índice de sucesso depende em grau superior da cooperação de centenas de potenciais beneficiados e provedores cuja conduta necessita ser articulado do que dos agentes institucionalmente vinculados aos demais níveis de governo. Conhecedores deste episódio, os agentes formuladores e implementadores experientes e com poder decisório tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por sua potencial concordância do que por sua esperada eficiência ou efetividade.

O avaliador deve realizar três indagações para os implementadores de políticas públicas para saber se houve adesão a esta. A cada não respondido significa o quão distante ficou a formulação da implementação. (a) eles conhecem os objetivos da política? Se sim, (b) eles concordam com os objetivos? Se sim, (c) eles têm condições institucionais para implementarem a política pública em questão? (ARRETCHE, 2001).

No caso do CORESA Sul do Piauí, o consórcio foi planejado de forma induzida de cima para baixo (*top-down*) pelos governos federal e estadual, com o objetivo de resolução das dificuldades enfrentadas pelo Estado em relação ao setor de saneamento, que passava por uma grave crise financeira. Porém, a condução foi equivocada, não havendo por parte dos municípios agregação suficiente para reverter

os efeitos da atuação da política da “indução à integração” realizada à margem da discussão da sociedade local.

A indução por parte das outras competências da federação institui o tópico fundamental que baliza o associativismo intermunicipal no Brasil. Tanto o governo federal quanto o governo estadual estimulam o consórcio por meio de incentivos financeiros, porque eles identificam nos governos locais, os parceiros ideais para a continuação de descentralização de políticas públicas e para o prosseguimento de suas atividades. Além disso, está associada à finalidade de instituir uma ideia associativista vinculado à sua expectativa de tornar a cooperação entre os municípios mais vantajosa para a aquisição de bens e serviços, bem como para a articulação política horizontal e vertical.

Bastos (1994) afirma que apesar do princípio federativo ser um dos alicerces sobre os quais se institui a constituição brasileira, a ideia de federação não é confirmada pela realidade. Talvez nenhum princípio tenha sido tão fortemente contradito quanto o federativo.

A partilha constitucional de competências não aquinhoa os entes infranacionais, centralizando no governo federal a determinação das diretrizes a prevalecerem em todos os campos legislativos. As perspectivas e expectativas de alguns sobre a renovação federalista que seria alcançada pela atual Constituição fomentaram a ideia de que o texto vigente pode ser considerado falacioso, tendo em vista a falta de efetividade de muitos princípios, inclusive o princípio federativo.

Segundo Caldas (2007, p. 82), “o tema consórcios entrou na agenda de decisões no âmbito federal, porém essa entrada se deu no poder legislativo”. Para que os consórcios intermunicipais estejam inseridos na agenda de decisões como uma política de Governo essas três premissas. Além de sua institucionalização legal, seria necessário também: (i) uma equipe de apoio, que além de ter trabalhado na institucionalização da política setorial seja capilarizado no território nacional e trabalhe diretamente com os atores locais; (ii) vinculação de recursos para financiamento da política, e (iii) uma equipe técnica local que muitas vezes se não é o próprio grupo de apoio, está muito próximo do mesmo (CALDAS, 2007).

Além disso, o comportamento dos atores e dos agentes políticos em torno da formação de um consórcio intermunicipal é influenciado por mecanismos diversos, como, por exemplo, o grau de confiança pré-existente entre os agentes políticos que se articulam em prol deste objetivo e a forma como o empreendedor político propõe, discute e convence os mais diversos atores sociais e políticos nas mais diversas arenas. A criação do consórcio é uma provável saída para a resolução de um problema em que a força do argumento utilizada pelos empreendedores, mesmo não sendo possível encontrar um padrão na construção da questão, possui maior capacidade explicativa do que os esquemas de benefícios e punições.

A expansão e institucionalização do consórcio, que pode ser mensurada pela inclusão em seu quadro de novos atores políticos, técnicos e burocratas seduzidos por uma racionalidade prática de vantagens em aderir ao consórcio, está relacionada à capacidade de suas ações em gerar resultados. Para Reis (2008):

A gestão regional não exclui nem substitui o município, muito menos exige a criação de um novo ente federativo entre o estado e o município. Ao contrário, ela age no sentido de fortalecer as identidades locais e municipais e de conferir-lhes melhores condições para atingir suas obrigações, não deslocará o papel central do município no desenvolvimento regional, continuará sendo de responsabilidade individual do município uma parte importante, senão a maior parte, dos projetos de desenvolvimento, mesmo aqueles de impacto regional (REIS, 2008, p. 55).

Os fatores identificados para a sobrevivência dos consórcios são relacionados, primeiro, a esta própria capacidade de se reinventar utilizando o legado institucional já construído e redefinindo os seus próprios objetivos, sendo que a maioria dos municípios consorciados optou por prestar serviços à comunidade, superando divergências partidárias em prol da melhoria de serviços para a população.

4.3.2.1. Origem do Consórcio¹²

A origem do consórcio foi fruto principalmente dos interesses e da conveniência do governo estadual, que enfrentava sérias dificuldades financeiras na Agespisa e

¹² As entrevistas realizadas no consórcio Coresa Sul Piauí tiveram outra elaboração em função do consórcio estar inoperante. Por isso, a caracterização dos itens temáticos não segue a mesma estrutura dos outros dois consórcios apresentados anteriormente.

necessitava encontrar uma saída honrosa para a oferta de serviços de saneamento de água e esgoto para a população dos municípios de menor porte. Assim, este apresentou a ideia de delimitar o Estado em quatro macrorregiões para que os municípios pudessem se autogerir nos serviços de saneamento, pois a situação da Companhia Estadual de Saneamento estava insustentável e não tinha como cumprir com suas obrigações devido a sua fragilidade financeira e institucional, principalmente de assumir municípios que não eram superavitários e, além disso, oferecer apoio técnico para os municípios mais distantes.

Na época eu era Secretário de Planejamento e até onde a memória me ajuda foi um processo incentivado a partir de um diálogo a partir do governador do estado e o Ministério das Cidades. Duas coisas eu acho que influenciaram, a gente acabava de assumir o governo estadual e a companhia de abastecimento de água do estado estava numa crise profunda (...) a Agespisa (CO3).

Tinha um grupo de técnicos designados pelo Ministério das Cidades que achava que a Agespisa era inviável. Entenderam que o consórcio para vários municípios e para o Estado também seria a solução para saneamento ser universal e viável (CO6).

O Estado buscou apoio no Ministério das Cidades que aprovou o projeto, mas o empreendimento foi conduzido de um modo equivocado por uma série de fatores. Um deles consistiu na intenção de não envolver no primeiro momento, os municípios na concepção do consórcio, embora tenham realizado posteriormente inúmeras reuniões de sensibilização. Outro elemento foi o fato de não ter sido acompanhado por uma equipe do Ministério desde o princípio. O Ministério deixou a cargo do Estado toda a realização de repasse de verbas e operação de obras e os municípios ficaram a mercê do voluntarismo de alguns personagens que estavam envolvidos no processo, que no decorrer do tempo mudaram muito de cargos e visão sobre o assunto.

É que a falta de recursos financeiros acaba dificultando a gestão, é difícil fazer a gestão sem recursos humanos e financeiros, então aí entra, diante dessas dificuldades todas, do fato de nós [Ministério das Cidades] estarmos três anos afastados do processo, de nós não conseguirmos mais portar pessoas, ou seja, recursos técnicos para apoiar o consórcio, nós fomos procurados pela FUNASA, por um representante da FUNASA do Piauí, muito

preocupado com a situação, porque os municípios que fazem parte do consórcio, a grande maioria, têm recebido obras do PAC, então existe essa preocupação por conta da dificuldade de se fazer a gestão, então as coisas estão acontecendo de forma isolada sem que o consórcio consiga assumir esse papel de liderança e de fomento desse consórcio (CO10).

O processo não criou formas e laços solidários, tanto da parte do Estado como da parte da sociedade, no caso os municípios afetados pelo consórcio a ponto de criarem vínculos associativos. Não conseguiram efetivamente superar os dilemas da ação coletiva. As características comuns ao capital social como confiança, solidariedade não era qualidades partilhadas pelo grupo que pudesse facilitar a interação e gerar um vínculo entre as partes envolvidas. Os municípios concordaram passivamente em aderir ao consórcio, mas ficaram na expectativa que o Estado e a União iriam implantar o consórcio e observaram o processo desenrolar com pouca pró-atividade.

Putnam (1999) traz uma discussão significativa sobre o conceito do capital social não possuir um atributo valorativo. Ele não está circunscrito ao mundo da vida, inserido na sociedade civil, na esfera pública ou no aparelhamento estatal. A definição é intangível ou relacional, uma vez que o pressuposto da teoria do capital social de Putnam ensina que a eficiência das políticas públicas é devida e regulada pela consistência da trama associativa por meio de vínculos de confiança e reciprocidade e pelo grau de pertencimento ou cultura cívica.

Onde eu acho que houve erro. Foram na parte da sensibilização dos sujeitos, os envolvidos, quando foi apresentada a ideia para os prefeitos, nós tivemos uma série de reuniões com os prefeitos, então eles ficaram muito empolgados com a ideia, tanto que dos 36 municípios, houve uma adesão de mais de 30 municípios, então mostra um interesse muito grande para aprovar em Câmara de Vereadores, anuência dos prefeitos, e tão logo foi aprovado o consórcio, eu acho que aí houve um erro da FUNASA, não conseguiam dialogar com a força local, com os prefeitos com os vereadores, fazer um debate mais amplo, envolver as comunidades, a gente fez um debate que eu chamo assim, muito na elite, muito no poder instituído com os prefeitos, mas não discutia com a comunidade, então a comunidade não abraçou o projeto, tão logo vieram às eleições com as mudanças de prefeito, mesmo o prefeito que tinha um mandato do mesmo lado do outro, mas ele não conhecia o projeto, então era uma coisa longe para ele, aquele negócio que ele não se envolveu (CO7).

Então o que eu vejo, o CORESA é isso, a própria estrutura burocrática impediu que ele fosse para frente. Não, no primeiro momento eles foram convencidos a isso. Eles foram convencidos, toparam, eles concordaram, mas muito da promessa de aplicação de recursos que eles pensaram que ia para eles, não foi, foi para o Estado (CO5).

A identidade regional, assim como o capital social, não deve ser percebida como algo que meramente existe em virtude de certa associação de fatores e circunstâncias, mas sim, como algo que é constituído historicamente. Ocorre como consequência de processos políticos, sociais e culturais, que fazem com que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possa haver, existem também fortes afinidades e muitos interesses em comum. No caso do Coresa Sul do Piauí, essa construção histórica não ocorreu, portanto, não houve um acúmulo de capital social. Existiu uma interferência externa (Estado e União) que queriam convencer os atores municipais da região a criar um consórcio por motivos variados. Porém não havendo estímulo, coesão e propósitos internos “abandonaram” o projeto.

A articulação política do CORESA foi motivada pelo próprio Estado, e o próprio Estado não teve domínio dos seus nichos políticos, então a concessionária praticamente inviabilizou o CORESA por conta da passividade do governo do estado. “O governador não disse:” olha! “Eu vou ter que cumprir o meu acordo e o compromisso”. Resultado: durante todo esse período, desde a implantação do consórcio até hoje está lá e a população sofrendo com falta d’água, com abastecimento intermitente, o sistema de esgotamento sanitário sendo implantado com recursos federais por parcela. A questão de saneamento básico no Piauí é: seriam primeiro os atores que se tem para trabalhar são muito pouco, os técnicos que tem de saneamento ambiental e saneamento básico estão na concessionária (CO5).

A descontinuidade do consórcio parece estar associada à falta de empenho sistematizado dos atores envolvidos, aliada à inexistência de parcerias bem adensadas capazes de garantir, não só a efetivação dos projetos elaborados, como também a sua continuidade em médio e longo prazo. Outro problema observado foi a falta de entrosamento do consórcio com a própria máquina administrativa dos municípios o que resultaria em um descompasso entre os objetivos do consórcio e os interesses dos municípios isoladamente; uma elevada taxa de renovação nas prefeituras municipais aliada à mudança no quadro político do governo federal,

gerando descontinuidade no processo que já estava se sedimentando e impondo aos novos gestores públicos que estavam iniciando suas atividades o desafio de conhecer este processo que já estava em curso. São obstáculos que provocam arrefecimento da cooperação.

Eu analiso que foi um casamento bem feito, bom, com tudo para dar certo, e que a rotina dos problemas desgastou muito cedo, em resumo, a ideia era muito boa, todo mundo absorveu, eu mesmo acreditei, esses atores, os atores do processo acreditaram, logicamente tinha um contraditório, a Agespisa sempre teve resistência, mas isso fazia parte do debate, mas a ideia foi sempre bem aceita, o não cumprimento dos papéis de cada ator desgastou a ideia e ela entrou em descrédito, inclusive junto aos gestores, e depois contaminou a população, de maneira geral (CO3).

Mais uma dificuldade apontada foi a demanda do desenvolvimento da sua estrutura administrativa, reafirmando a existência do agente externo coordenador da ação coletiva como um ator importante tanto na formação do consórcio quanto na sua sobrevivência (Estado e União). A retirada desses agentes de cena muito precocemente como atores institucionalmente alocados provocou novos conflitos entre os participantes contestando o papel do próprio arranjo, deixando o consórcio sem direção. A presença destes direciona os conflitos apenas para a função que cada ente exerce dentro do arranjo, salvaguardando a sua existência. Outro ponto assinalado é a necessidade do arranjo institucional ser capaz de construir um ambiente de compartilhamento de decisões em que as assimetrias de poder entre os participantes estejam incorporadas previamente, acomodando os conflitos e as heterogeneidades inerentes à diversidade dos municípios.

4.3.2.2. Implementação do consórcio

Podem-se definir os níveis de poder das municipalidades ao identificar o sujeito essencial em dois momentos importantes na história do consórcio intermunicipal: a criação e a manutenção cotidiana. A criação do consórcio pode ser pontuada pela naturalidade do associativismo entre os municípios ou pela indução exercida pelo Governo Estadual ou Federal. No primeiro caso, evidentemente, os municípios estabelecem as regras iniciais da cooperação, enquanto que, no segundo, são

induzidos a seguir de acordo com aquelas que a administração estadual ou federal – em grande medida convence.

A ausência de espontaneidade dos municípios no momento de formação do consórcio, entretanto, nem sempre é inevitável para a liberdade de ação que esses municípios terão dentro da instância cooperativa, pois as regras de funcionamento oriundas do governo estadual ou federal não devem restringir a ação dos governos locais, estes são livres para cooperarem entre si. Assim, o funcionamento de um consórcio pode ser propício ao exercício do poder e articulação por parte dos prefeitos, mesmo não tendo sido resultado de ação premeditada e espontânea desses.

A grande conclusão que cheguei que num processo de formação de aproveitamento de uma lei tão boa como a lei dos consórcios públicos, é preciso tomar muito cuidado com a parte metodológica, a implementação, e é preciso que inquestionavelmente o protagonismo seja dos prefeitos, todo mundo que vem de fora tem que ficar a certa distância e mantendo só um apoio na medida em que seja solicitado, eu acho esse sistema de eleição de quatro em quatro anos prejudica fortemente isso, porque o tempo é muito curto, os políticos estão quase que todo tempo envolvidos com o processo eleitoral (...) e num estado que tem uma tradição muito forte no sentido de que cada prefeito é meio dono do seu pedaço, muitos têm medo, para esse consórcio funcionar, eu tenho que abrir mão de uma parte do meu poder, então se ir para o consórcio lá eu vou ser apenas um voto no meio de vinte, então com esse pouco tempo para as coisas amadurecerem e darem resultados, essa é uma dificuldade estrutural, que os consórcios vão ter que enfrentar... (CO8).

O capital social existente em uma determinada região, somente pode ser avaliado pela quantidade e qualidade de relações efetivas que conferem estabilidade a esta interação. A formação do capital social teria como ponto de partida a institucionalização das relações harmoniosas entre os elementos, as instituições locais e as redes de organizações, cujas atuações estejam interessadas na produção de forma produtiva socialmente regulada. No caso do CORESA Sul do Piauí não houve essa sinergia entre os municípios, que inibiu a auto-iniciativa da criação do consórcio.

A minha opinião sobre o consórcio, que é muito bom, realmente se você for ver aqui, no papel ele está muito bom, e aqui a gente precisa disso aí porque aqui no Piauí nós temos aqui a Agespisa que já está defasada, está falida há muito tempo, não tem como, as cidades que compõem o consórcio hoje precisa que ele funcione, sabe, mas eu fico assim

preocupado, e em dúvidas, se vai funcionar ou não, porque eu não vejo, sinceramente, eu queria falar isso ao contrário, eu não vejo... (CO1).

O consórcio está com oito anos e continuaremos operando, e o CORESA a única coisa que fez foi construir uma sede na cidade de Bom Jesus que onde que fica a sede (CO6).

Em relação aos riscos de insucesso nos consórcios intermunicipais de maneira geral, no caso do CORESA foi a falta de entrosamento do consórcio com a própria máquina administrativa dos municípios, o que resultou em um descompasso entre os objetivos do consórcio e os interesses dos municípios isoladamente. Todos os atores envolvidos (União, Estado e municípios) não fizeram a sua parte, mas principalmente o Estado como indutor do Consórcio se confundiu em seu papel articulador. Se no primeiro momento, era favorável ao consórcio e tinha parte na sociedade, em um segundo momento essa posição (de indutor) já não era tão certa e os atores estaduais que estavam no comando da articulação mudaram de lado e fizeram lobby contra dificultando muito a implantação do consórcio. Por outro lado a União se retirou como fomentadora da sustentação técnica e os municípios não conseguiram por si só refundarem o consórcio.

4.3.2.3. Conflitos entre a população e a concessionária

A população local tem muitas reclamações sobre os serviços prestados pela companhia de saneamento, mas está totalmente alheia aos acontecimentos e não tem conhecimento suficiente para influenciar qualquer posicionamento. As autoridades, por sua vez, também parecem não se preocupar em partilhar os problemas que enfrentam com a comunidade, gerando um círculo vicioso, pois todo o ônus das reclamações recai sobre a prefeitura.

Reclamam muito. Mas aí é que está o normal da população reclamar é um problema típico de saúde ele vai bater na porta da prefeitura (CO5).

A senhora liga o rádio meio dia que a senhora vê, o pau canta e o pior é que quem assume é o prefeito. Não tem a noção de quem opera é a Agespisa. Tudo aqui é prefeito, teve um assalto aqui no Banco do Brasil é o prefeito, se chover é o prefeito, se é seca, é o prefeito (CO1).

Embora a população esteja muito insatisfeita com a qualidade dos serviços prestados pela Agespisa e com a intermitência no fornecimento de água, não há um canal de reclamação efetivo, pois mesmo que a empresa acolha as solicitações, está sem condições de atender a demanda reprimida por falta de recursos financeiros. Os SAAEs dos municípios precisam urgentemente de investimento e há um impasse porque não foram renovadas as concessões com a Companhia Estadual do Piauí, mas o Consórcio também não entra em atividade e não há no horizonte data para iniciar.

4.3.2.4. Universalização da água

A Constituição Brasileira de 1988 introduziu um conceito mais amplo de saúde, garantido por políticas sociais e econômicas que contemplam a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. Um dos aspectos mais importantes foi a construção Sistema Único de Saúde – SUS. Este sistema instituiu uma política de cogestão, descentralização e controle social.

Já a Lei no 11.445/07 é categórica ao determinar a universalização como princípio essencial da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Ainda assim, por se discorrer de princípios constitucionais e legais, que apesar das decorrências jurídicas que os fundamentos de uma norma promovem a sua ampla qualidade adverte que suas implicações estão sujeitos às características a cada fato aplicado. A garantia legal para a universalização necessitará estar assegurada nos marcos de cada concessão, mediante cláusulas e metas de expansão e de atendimento previstas nos contratos de concessão e de programa (ARAGÃO, 2007). *Nenhum município. Não, nenhum eu estou sendo... Talvez Alvorada do Gurguéia talvez tenha. Bom Jesus tem, as pessoas 100% bebem água tratada? Água da Agespisa bebe, mas ela não chega com regularidade. É intermitente, você chega a determinadas gambiarras tem grande parte da cidade com gambiarras ainda clandestina parte dela, e grande parte com problemas, agora nós vamos entrar agora agosto, setembro, outubro nós vamos entrar num problema crítico de água aqui, desesperador às vezes... Aqui na sede do município, não, como a temperatura aumenta, sobe, o consumo de água aumenta, o sistema não dá conta, e aí bomba queima... O SAAE está subdimensionado e nós precisamos ampliar a rede nessas áreas que estão cobertas por gambiarras ou não coberta (CO1).*

Os municípios estão em uma situação de “limbo”, pois não conseguem concretizar o consórcio de maneira a colocá-lo em pleno funcionamento. Por outro lado, a concessionária está falida e não detém mais a concessão. As prefeituras ainda não assumiram a operacionalização das Estações de Tratamento de Água e estas se encontram subdimensionadas e sucateadas tendo em vista que há décadas que não há investimentos novos. Segundo entrevista com o atual prefeito de Bom Jesus, o município está crescendo, em função do estímulo agrícola. A região sul do Piauí é atualmente conhecida como a nova e última fronteira agrícola do país, interligadas às regiões do sul do Maranhão e ao oeste da Bahia. Essa nova situação trouxe muitos benefícios, inclusive com abertura de universidades aumentando a população flutuante. Isso traz consequências para a prefeitura que é obrigada a aumentar a oferta de serviços de infraestrutura e serviços sociais, sem, contudo, conseguir desatar o nó criado pelos entraves que o CORESA apresenta atualmente.

4.3.2.4. Zona Rural

Considerando que existe uma lacuna de políticas públicas dirigidas às áreas rurais, onde normalmente habitam as comunidades mais vulneráveis, geralmente pequenos proprietários rurais, tendo como mão de obra, o núcleo familiar, nestas áreas, o consumo de água, em grande parte é sem tratamento. Isso faz com que a instalação de um sistema de abastecimento de água represente um grande impacto sobre a qualidade de vida dos moradores.

A situação da zona rural ainda é mais difícil e desfavorecida, já que o poder público não consegue solucionar o imbróglio do consórcio e por consequência oferecer serviços de saneamento adequados para a população urbana. Além do mais, existe a ideia prevalecente de que a zona rural não é prioridade.

O saneamento rural é outro caos, caos, assim... (CO1).

Nas zonas rurais, as intervenções no setor de saneamento, necessitam de intervenção de forma integrada, para os quais os agentes políticos e técnicos devem observar além da tecnologia empregada. É essencial envolver a comunidade em programas educacionais para atingir os benefícios esperados e a melhoria na qualidade de vida e

na saúde da população. Além disso, o governo local necessita constituir incentivo de aporte financeiro e subsídios para a comunidade rural que, usualmente, não pode assumir as despesas de operação e manutenção dos sistemas (MANTILLA, 2011).

A zona rural é pior ainda, o CORESA não previa, pelo menos no seu início, os investimentos na zona rural, só na zona urbana. A Agespisa também não cobre, lá são serviços avulsos, a prefeitura mantém as bombas de impulsiona a água para abastecer as vilas, as comunidades, ou por energia ou por combustível, a prefeitura mantém. E o sistema sanitário que existe é a costa comum, ou então é aquele módulo da FUNASA Domiciliar. Mas você vê em muito lugar um cercadinho ali com um buraco, uma tábua em cima, e tem casa que não tem nada, vai ao mato mesmo. É o hábito de muito antigamente (CO3).

4.3.3. Participação e controle social

A definição contemporânea de controle social referente às relações políticas é associada à responsividade e à responsabilização do governo em uma constante relação não eleitoral com a sociedade civil. Essa situação resulta para a coletividade, o direito de determinar a prestação de contas na aplicação dos recursos, influir ou deliberar sobre a preferência das políticas públicas, supervisionar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

Têm vários. (Saúde, Meio Ambiente) Até porque esses conselhos eles são obrigatórios para convênios, para prestar contas (CO1).

Para a população a relação com o saneamento continua sendo da Agespisa, porque é a Agespisa quem corrige o vazamento, e quem faz a ligação, e quem apresenta a conta, e quem corta a água, o CORESA eu acho que talvez na cidade de Bom Jesus... A pessoa tem alguma noção porque tem lá uma sede, mas deve ser mínima, mesmo em Bom Jesus, eu nunca fiz pesquisa sobre isso, mas eu acredito que tirando a esfera mais política que a população lá do sul do estado... Pouco conhecimento tem do CORESA, faz muito tempo que se fala nele, ele nunca se efetivou nas vidas das pessoas, de vez em quando tem uma assembleia dos prefeitos para eleger o novo presidente, como elegeram há pouco tempo um (CO3).

“Então eles não têm noção do que é o CORESA. A participação social é nula” (CO1).

Institucionalmente, os conselhos municipais já são uma realidade nos municípios brasileiros em várias políticas públicas como a saúde, educação, meio ambiente vinculados ou não ao repasse de recursos federais. Contudo, a disseminação dos conselhos pelos municípios brasileiros não significa necessariamente o sucesso qualitativo deste novo espaço de participação. A literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas.

Existem dúvidas quanto à eficácia dos conselhos, no caso compreendida como a capacidade de deliberar, controlar e fazer cumprir suas decisões. Primeiro é preciso abordar a questão em relação à paridade, que não pode ser apenas numérica, legal e normativa, mas uma paridade de condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos. No caso do CORESA, vimos que a fragmentação do próprio consórcio, os consorciados compreendem que não há espaço para viabilização de organizar a participação da sociedade civil. Contraditoriamente, se a sociedade fosse envolvida no processo, talvez o consórcio tivesse maior legitimidade junto às autoridades estaduais e federal.

4.3.4. Expectativas sobre o consórcio

Os consórcios podem ser considerados uma instituição, que segundo Moraes (2001, p. 34) refere-se a um conjunto de regras e restrições que governam as relações sociais entre indivíduos e grupos, emprestando a essas relações certa estabilidade e previsibilidade. No caso do CORESA, ocorre o contrário, há uma desesperança e instabilidade muito grande, pois há muito as regras se perderam e os municípios estão com muita dificuldade de avançar tomando suas decisões políticas com autonomia.

Olha, eu sou sincero assim, e eu quero que eu esteja errado, sabe, eu acho que não vai acontecer coisa nenhuma não (CO1).

Eu acho que não foi para frente... Eu acho que consórcio nenhum, em minha opinião, não dá certo (CO6).

Se o capital social é um conjunto de relacionamentos passíveis de mobilização e, além disso, a ideia de confiança deve desempenhar uma atribuição significativa, não foi o que ocorreu no caso dos integrantes do Consórcio CORESA Sul do Piauí. Pela observação dos relatos nessa unidade, não houve estímulo suficiente e credibilidade para disponibilizar recursos próprios de cada município em favor do grupo, leia-se consórcio.

Se você me perguntar qual é a principal dificuldade do CORESA? “Descrédito”, Descrédito quando você fala de CORESA, você está falando de um defunto, entendeu? (...) as pessoas lhe ouvem assim: mas você tem muita coragem, tu entraste nesse negócio do CORESA... Não acreditam no CORESA, e nós, prefeitos estamos numa situação, vamos dizer delicada, porque agora, a minha opinião (...) ou o CORESA se resolve, ou eu vou (...) municipalizar o sistema, e vou dar um jeito para água do meu município, que eu acho isso infinitamente mais fácil, nós fazemos isso através do consórcio, de que individualmente, mas eu tenho que tomar um rumo... (PC).

Não acredito mais no consórcio, porque as cidades são muito pequenas, o objeto de trabalho do consórcio é um item de necessidade vital, água, e os prefeitos não tem coragem de adotar gestão profissional, ou seja, é difícil cobrar, cortar água, em último caso, ninguém pode ter como objetivo cortar água, mas a experiência demonstra claramente que se não houver uma gestão, as pessoas vão postergando, aquele pagamento que menos é solicitado, ele vai ficando para depois (CO8).

Para os entrevistados, o consórcio parece não ter solução. Os municípios não conseguem vislumbrar quais seriam as vantagens para si, já que os gestores atuais não foram os que fundaram o consórcio. Os que se elegeram sequer sabem que estão no consórcio e qual a finalidade. Tiveram apenas uma reunião com o atual prefeito de Bom Jesus que se elegeu como Presidente do consórcio que os puseram a par sobre o histórico do consórcio, mas nem todos compareceram e os que estiveram presentes concederam mais uma chance ao atual presidente dizendo que se o consórcio não vingar voltarão a liberar a concessão para a AGESPISA. O CRSA está constituído, porém não funciona.

No caso do CORESA, há uma lacuna de liderança, coesão interna, forma de coordenação e cooperação, além de interação com outros consórcios e atores de outras instituições para buscarem apoio de que tanto necessitam. Além disso, diminuir o número de consorciados pela distância que os municípios estão. O ideal é que o Estado se retire como associado, pois há conflito de interesses em relação à AGESPISA.

O governo federal, por meio da FUNASA e do Ministério das Cidades deveria se aproximar dos consorciados e fazer o sua função de apoio técnico, pois nesses anos ficaram bastante omissos. Não houve a tão preconizada articulação entre as esferas de governo e entre os diversos órgãos e setores como movimento mais amplo do leque de atores envolvidos na gestão pública, incluindo a participação da sociedade civil em torno dos objetivos coletivos, aliás, essa sequer foi consultada e ignora existência de tal imbróglio.

Sem a confluência de interesses ao redor de uma agenda governamental comum, organizações institucionais, que depende de uma gestão pública compartilhada, perde sua capacidade de representar seus interesses coletivos, e, conseqüentemente, sua resolutividade.

Coleman (1994) pode auxiliar a propiciar a elucidação das dificuldades enfrentadas pelo Consórcio CORESA Sul Piauí. O terceiro estudo de caso é emblemático, porque não houve uma construção de confiabilidade por parte dos associados, não sendo assegurado a cada agente singular participar da fundação do capital coletivo, ou seja, da existência da instituição. Como consequência, não existiu um sentimento de pertencimento interno, que não criou condições suficientes para a mobilização coletiva e crença suficiente para vencer os obstáculos por parte dos associados. No caso, o capital social foi criado artificialmente, havendo uma forte pressão de “cima para baixo”, isto é, do governo federal e estadual para que os municípios se agregassem em um consórcio, portanto não se sustentou, sendo enfraquecido. Não existiu um amálgama suficiente para sustentação da coesão e identidade. A implantação do Coresa PI teve alguns vícios de origem que comprometeram sua implantação.

4.3.5. Possíveis fatores do insucesso para a implantação do CORESA

4.3.5.1. Interferência da política

As prováveis causas do insucesso do consórcio CORESA Sul do Piauí são múltiplos como já foi abordado no decorrer do texto.

Arretche (2012) esclarece que apesar de muito se preconizar a descentralização e autonomia dos municípios segundo a Carta Magna, ainda persistem sérios problemas em relação às relações verticais dos entes federados. Os hipotéticos resultados efetivos da descentralização sobre a comunidade local, assim como os supostos efeitos econômicos da descentralização de competências, têm como discurso implícito que os governos subnacionais têm total autossuficiência para deliberar sua agenda de governo e, portanto, operam perante condições institucionais que lhes autorizam a atender as preferências de seus cidadãos ou contribuintes.

Ainda segundo a autora supracitada, os governos locais podem ser eleitos diretamente sem que tenham total autonomia sobre a execução das políticas que lhes são atribuídas. A autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser limitada por vários recursos institucionais, tais como atribuições constitucionais e a legislação nacional.

Leal (2004), em sua obra “Coronelismo, enxada e voto” (1949) já assinalava que a livre expressão da aspiração do sufrágio dos cidadãos na esfera municipal estaria sujeito a emancipar os municípios em sua vinculação à situação estadual, pois a estimativa dos votos dos eleitores seria comprometida pela vulnerabilidade institucional dos municípios.

Atualmente, essa dependência foi transferida do âmbito estadual para a esfera federal. Os municípios possuem amplos encargos na execução das políticas públicas sociais em vários temas como a educação, saúde, habitação, saneamento dentre outros, mas são fortemente regulados e supervisionados pelo governo central. Além disso, na área de saneamento, os municípios dependem diretamente de aportes federais. O papel do governo federal como financiador lhes confere recursos institucionais para “interferir” nas políticas loco-regionais, ou seja, a falta de

representatividade dos estados e municípios nos espaços de discussões deliberativos federais cria condições para que a administração central determine unilateralmente as normas de distribuição dos empréstimos federais.

Eu vejo claramente que no caso específico do Piauí houve uma situação que os fatores políticos interferiram muito mais e foi um processo iniciado, não tem dúvida. De cima para baixo mesmo, e quando eles se reuniram e foram entender que era uma coisa boa para eles, eles montaram o consórcio tiveram assembleias, tinham as assembleias. O final do sentido legal ele (o consórcio) chega até o final, como as coisas começaram a demorar, eles começaram a se retrair. Porém eles não conseguiram se aglutinar, Não conseguiu, de jeito nenhum, de forma nenhuma, por que, porque justamente pela presença dominadora da concessionária, a nossa concessionária ela... Eu a vejo assim, como uma estrutura que já se esgotou, não tenho mais (CO5).

Foram feitas muitas reuniões com os prefeitos, reuniões aqui, reuniões lá, só o governador participou pelo menos de umas quatro, cinco, eu fui inúmeras vezes ao sul do Piauí com os prefeitos, o presidente da Agespisa na época também, eu hoje é Deputado Federal Assis Carvalho, agora deixa eu lhe dizer, na época eu não percebi, que o processo... O protagonismo do processo de organização do consórcio não foi dos prefeitos. (grifo nosso) e eu sou uma pessoa que venho de um passado de participação no desenvolvimento particular, de organização governamental, mas assim, naquele movimento de governo assumi a coisa como uma proposta que o governo tinha que realizar, então assim, a gente se reunia com os prefeitos os explicou, e na verdade é que eles não eram os protagonistas, eles inclusive foram atraídos por uma expectativa de que o serviço ia melhorar, o ministério entrou com a oferta de investimentos que Agespisa não tinha condições de realizar, para ampliar os sistemas como de fato foi feito com bastante lentidão, mas foi feito, os sistemas naquela cidade praticamente foram ampliados, então isso funcionou como um atrativo, hoje eu reconheço que do ponto de vista metodológico os atores principais não foram os prefeitos, e isto é umas das explicações para as dificuldades (CO8). (grifo nosso)

No caso do CORESA Sul Piauí, o capital social pode ser não pôde ser identificado na sua forma mais espontânea, tais como, a existência de uma rede de relações sociais ou de uma estrutura social, ou seja, de um conjunto de pessoas ligadas a um objetivo comum; pois não houve confiança entre os participantes da rede para garantir o fortalecimento e compartilhamento de valores pelos participantes do grupo.

4.3.5.2. Interferência do sindicato da AGESPISA

Ao investigar os fatores que causam as mudanças nas organizações e nas instituições, North (1990) sugere que as modificações institucionais ocorrem quando o comportamento das organizações é suficientemente forte para influenciá-las. Geralmente, estas mudanças decorrem da percepção das organizações de que poderiam funcionar melhor se determinada instituição fosse alterada, mas o autor enfatiza que as instituições não são necessariamente eficientes ou maximizadores. No entanto, os arranjos institucionais tendem a serem conservadores enquanto trajetórias, ou seja, a economia tende a engendrar políticas que reforçam as estruturas já existentes. A partir das instituições surgem as organizações, definidas como grupos voltados a propósitos comuns.

O pessoal da Agespisa sempre se colocou contra a criação do consórcio, o pessoal da Agespisa é muito corporativista, os dois sindicatos que tem lá, eles na época que o PMSS esteve aqui, teve dia de eles terem dificuldades para entrar, os técnicos terem dificuldades para entrar na Agespisa, eles entenderam a proposta como sendo parte de um plano para acabar com a Agespisa, foi assim que o sindicato leu a preposição (CO8).

North (1990) alerta para o discernimento conceitual entre instituição e organização. As instituições (por exemplo, os mercados) municiam os elementos para as organizações alcançarem os fins. Cuidam de fornecer estruturas estáveis para a interação dos agentes reduzindo as incertezas e custos de transação, influenciando assim, o desempenho econômico. As instituições, portanto, representam dispositivos e estratégias socialmente estabelecidos, beneficiando a aquisição de conquistas coletivas e reprimindo as racionalidades individuais que estejam baseadas em opções oportunistas egoístas.

Os funcionários continuam, eu acho que eles não acordaram, eles continuam extremamente corporativistas, a situação deles é extremamente privilegiada, a média de salário da Agespisa talvez passe de cinco mil reais, não tem ninguém na Agespisa que ganhe menos de dois mil reais, o funcionário mais desqualificado ganha dois mil reais, tem gente que ganha vinte e seis mil reais, e uma coisa fora da realidade do Piauí, e uma empresa que gasta, quando eu assumi gastava 72% da arrecadação para pagar pessoal, e eu deixei em 60, mas

as boas empresas gastam 30, então a situação deles é muito privilegiada, e eles resistem ao máximo a qualquer mudança (CO8).

Entretanto, as instituições tendem a agir de modo conservador, adotando trajetórias do passado, e como consequência produzem políticas que reforçam as estruturas já existentes. Este movimento é chamado de dependência da trajetória (*path dependent*), cuja atuação desta política pública conectada a um processo histórico é influenciada pelo passado e, assim, constrange as opções futuras. Putnam (2007) concordando com North (1990), afirma que a dependência da trajetória explicita a relevância do passado na construção e no funcionamento das instituições, no entanto estas apresentam inércia e robustez. A história é importante porque segue uma trajetória, isto é, o que ocorre antes condiciona o que ocorrerá depois.

A causa dos problemas da ação coletiva de que sofrem as instituições estaria justamente no processo de interação não cooperativo entre esses indivíduos. As instituições, nesse sentido, desempenhariam primordialmente um papel de coerção sobre os indivíduos, de modo a superar os dilemas da ação coletiva. (THÉRET, 2003).

Essa foi à parte mais difícil, porque você imagine só eu era presidente do estado inteiro, e estava pegando uma parte do estado tirando para Agespisa para passar para uma autogestão, isso foi uma guerra muito difícil com os funcionários, com setores políticos, eu estava entregando um pedaço do estado, porque é muito difícil você tirar poder, para poder democratizar o poder. Foi uma situação muito difícil, eu fui muito achincalhado, muito maltratado na época, na imprensa (CO7).

O comportamento dos agentes públicos que representam a Agespisa refletem justamente a teoria neoinstitucionalista, pois até o presente momento segundo o depoimento de vários entrevistados se mobilizaram para inviabilizarem a concretização do consórcio. Como a instituição está em fase falimentar, o consórcio representa um “golpe de misericórdia” e o governo estadual não consegue deliberar e concluir um desfecho mesmo com vários estudos sobre a situação da companhia.

Aí a parte mais braba, porque se a gente fosse esperar que a Agespisa repasse, nunca vai acontecer, aí não tinha jeito, então você tem lá na cidade um cidadão que é apegado à

Agespisa, que depois de implantado o consórcio ele podia escolher, ou continuar na Agespisa, onde continuasse Agespisa, então lá em Bom Jesus... Ele poderia sair da sua cidade, e continuar funcionário da Agespisa, ele poderia ir para o consórcio com uma sessão, ficar na cidade, ou poderia pleitear ir para outro órgão do estado, ele poderia ainda ou poderia uma quarta alternativa que era ter uma demissão incentivada, quer dizer, ele seria incentivado para tomar uma decisão de vida. O cidadão estava lá, disse que conversa é essa meu irmão, o consórcio que vá para “aquele lugar”, quer dizer, se depender dele não tem consórcio, mas não era quem ia implantar o consórcio, ele não tinha poder de implantar consórcio, quem tem que implantar o consórcio é o próprio consórcio (CO7). (grifo nosso)

4.3.5.3. Ausência de tradição de associativismo

Em artigo publicado, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, Coleman (1988) começa a expandir essa visão, ao considerar o capital social como um recurso para a ação racional. Este autor argumenta que o capital social de uma associação, grupo ou comunidade ampliaria sua capacidade de ação coletiva, uma vez que facilita a cooperação mútua necessária para a maximização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis. Assim, se tomarmos duas comunidades com a mesma quantidade de recursos instrucionais (capital humano) e materiais (capital físico), a diferença entre elas, em relação ao desempenho de seus membros, estaria na existência de capital social.

Não há tradição de associativismo, né? (CO8).

Pouca, muito pouca, essa cultura de associativismo, de dividir demandas, dividir ônus, dividir problemas... (CO3).

A existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos é o que permitiria aos indivíduos se mobilizarem para a ação coletiva (FERNANDES, 2002). Pouco tempo depois, em trabalho publicado em 1990 – *Foundations of Social Theory*, este autor se afasta mais ainda da visão minimalista, quando define o capital social pela sua função. Para este, o capital social seria constituído de uma variedade de entidades diferentes, sendo que todas elas consistem de algum aspecto da estrutura social, e todas elas facilitam certas ações dos indivíduos que estão dentro dessa estrutura. Isto o assemelharia a outras formas de capital (físico e o humano) em alguns sentidos: ele

é produtivo, tornando possível alcançar alguns fins que seriam inatingíveis na sua ausência; e ele não é totalmente intercambiável, mas é intercambiável em relação a atividades específicas – ou seja, uma dada forma de capital social que é valiosa para facilitar determinadas ações pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras. Por outro lado, o capital social se diferenciaria de outras formas de capital, por ser inerente à estrutura de relações entre as pessoas, não estando alocado nem nos indivíduos nem nos implementos físicos de produção (COLEMAN, 2000).

4.3.5.4. Condição geográfica

Os municípios que pertencem ao consórcio estão espalhados em uma região de aproximadamente em um raio de 500 km, o que dificulta bastante o entrosamento e a convivência entre os prefeitos ou os técnicos dos SAAES, diferentemente dos casos do Cismae PR e do Cisab ZM. É inviável para a organização e coordenação do consórcio.

Condição geográfica eu acho que também influencia (CO8).

Qual é a dificuldade do consórcio? Eu acho que ele ficou grande demais (CO1).

Entrevistadora: Você fala de número de municípios?

Não só em números, por exemplo, de se fosse 36 municípios na região de picos, você com um terço dessa área você tem 36 municípios na região de picos, nós estamos aqui... Aqui tem uma história de você falar do estado Gurguéia, que é uma reivindicação antiga aqui do estado, pois a área do consórcio seria hipoteticamente praticamente coincidente com área do estado do Gurguéia, então vai, se você pegar de Cristalândia a Guadalupe você vai ter aí 500 quilômetros... Entendeu? Uma área... Essa área geográfica ela equivale aproximadamente 60% da área do Piauí, então foi uma área muito grande para ser administrada por um consórcio (CO1).

4.3.5.5. Vício de Origem

Diniz Filho (2006) relaciona a estabilidade do consórcio com a maneira pela qual ele foi criado. Faz um paralelo com uma escada e uma rampa. Associa o surgimento do consórcio pela indução estadual à sequência de etapas que tem equivalência à

estrutura de uma escada, ao passo que a se a formação for por associação espontânea, o consórcio seguiria um modelo de um avanço progressivo de suas ações através de um plano inclinado de uma rampa. Dessa forma, os consórcios por estímulo externo tendem a não retroceder, pois suas ações estão voltadas para uma etapa específica, um degrau, enquanto o ímpeto não induzido de cooperação está sujeito a maior oscilação, perdendo força quando os fatores que geram a sua coesão interna são perturbados e retrocedendo com maior facilidade, pois esta não apresenta a estabilidade dos planos nivelados para se sustentar.

Eu acho que não, isso aí não resolve o problema, na minha interpretação não resolve o vício de origem, que é a dependência dos prefeitos, a falta de iniciativa dos prefeitos, a única coisa que resolve esse serviço de origem, eram os prefeitos terem tomado a coisa como uma coisa deles, e ter ido para cima, botar para funcionar, e aí sim, na dificuldade vir atrás de apoio para resolver, e se saberia disso aí na verdade se pelo menos uma cidade ou duas eles assumissem o objeto para qual o consórcio existe, que é gerir o sistema (CO8).

A segunda gestão, e a partir daí, quando era oposição, aí que ele não ligava mesmo, então eu acho que o erro do CORESA foi exatamente nessa incapacidade de sensibilizar a comunidade, porque a ideia é fantástica, a ideia é correta, mas a comunidade não comprou a ideia, então... Ela não sabe, ela não sabe o que está acontecendo, pior é isso, então ela não tomou conhecimento, então isso trouxe um prejuízo muito grande para uma ideia correta, mas que infelizmente o jeito de aplicar a ideia foi errado (CO5).

4.3.5.6. Descomprometimento do Governo Federal, Estado e Município

No caso do CORESA Sul do Piauí, não houve envolvimento suficiente para alavancar o consórcio. Os serviços de água e esgoto ainda estão fortemente concentrados na Companhia de Água e Esgoto do Piauí S.A - Agespisa. Nas entrevistas, infere-se que os atuais prefeitos estão muito insatisfeitos com a situação presente. Alguns querem liberar a concessão dos serviços de água e esgoto municipal para a Agespisa, outros querem seguir como autarquia autônoma e na opinião do atual presidente do Coresa, o consórcio deveria ser reduzido de tamanho e o processo ser reiniciado para que fosse possível uma tentativa de êxito.

Pierson (1995) salienta que os governos subnacionais também atuam com razoável poder de influência no processo de tomada de decisão, chamando a atenção para alguns pontos institucionais que devem ser observados na avaliação das políticas públicas: (i) o acúmulo de reserva de poderes exclusivos para as unidades federativas para que possam elaborar políticas específicas; (ii) a autoridade dos interesses locais, por meio da qual se faz representar no poder central para influenciar as ações nacionais; (iii) o nível de compromisso do equilíbrio fiscal entre as partes constituintes e sua competência administrativa; e 4) os impasses do *shared-decision making*, referente à necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os níveis de governo.

Sob o ponto de vista político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam as suas decisões sobre as regras que expressam uma intenção de influenciar, alterar e/ou regular o comportamento individual ou coletivo e o acesso de indivíduos e grupos sociais aos recursos distribuídos socialmente. Isto é, um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas, cuja principal característica, conforme se destacou no debate normativo e jurídico dos consórcios, é a gestão compartilhada. Implica-se, portanto, um processo de *shared decision making*. Conforme visto anteriormente, em função do intenso jogo de acordos, vetos e decisões políticas estabelecido entre municípios dotados de autonomia, formas de coordenação e cooperação são fundamentais para o bom resultado das políticas implementadas em contextos federativos como o brasileiro (PIERSON, 1995; ABRUCIO, 2005).

Segundo Pressmann e Wildavski (1984), há uma distância entre a formulação e a realização do projeto que pode ser vivenciada a partir da experiência. O modelo *top-down* (de cima para baixo) evidencia uma diferenciação entre a formulação e a implementação de políticas. Estas seguem um ciclo de vida que se origina no procedimento pré-decisório de formação da agenda, passando pelo processo decisório e pela formulação da política. Por último, adota-se a efetivação e a avaliação. O *botton-up* (de baixo para cima) é o exemplo que parte das possibilidades de políticas públicas a partir de uma dificuldade peculiar onde as normas, preceitos e

estatutos são elaborados. Além disso, são conferidas as ferramentas de políticas disponíveis e se as mesmas são viáveis.

A implementação é, de fato, um vínculo de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa (ARRETCHE, 2001, p. 5).

Arretche (2001) denomina o nível de sucesso de um projeto está sujeito ao êxito de apoio da ação cooperativa de outros atores (governamentais e/ou não governamentais), cuja submissão não é um elemento espontâneo. O índice de sucesso depende em grau superior da cooperação de centenas de potenciais beneficiados e provedores cuja conduta necessita ser articulado do que dos agentes institucionalmente vinculados aos demais níveis de governo. Conhecedores deste episódio, os agentes formuladores e implementadores experientes e com poder decisório tendem a escolher estratégias de implementação pautadas muito mais por sua potencial concordância do que por sua esperada eficiência ou efetividade condições institucionais para efetivar a política pública em questão? “Na prática real da administração pública, a efetuação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores” (ARRETCHE, 2001, p. 7).

O avaliador necessita realizar três indagações para os implementadores de políticas públicas para saber se houve adesão a esta. A cada não respondido significa o quão distante ficou a formulação da execução. (a) eles conhecem os objetivos da política? Se sim, (b) eles concordam com os objetivos? Se sim, (c) eles têm condições institucionais para efetivarem a política pública em questão? (ARRETCHE, 2001).

A governabilidade e governança movem-se lado a lado procurando acordos indispensáveis para a sustentabilidade das atividades públicas, o aprimoramento dos processos e metodologias adotadas, bem como a garantia de efetividade dos resultados esperados. Nesse sentido, o exercício do planejamento sistematizado com a aplicação de conceitos modernos que facilitem o acompanhamento, a fiscalização e

o controle, tanto pela sociedade quanto pelo próprio Estado, fortalecem as relações institucionais e sociais.

O panorama federativo brasileiro, no âmbito municipal, é caracterizado pelos distritos eleitorais informais, pela carência estrutural de recursos fiscais da maioria das administrações locais, assim como pela baixa capacidade institucional. Na esfera estadual, evidencia-se a centralidade da função dos governadores, o alto grau de interdependência entre os diversos níveis federativos (devido à descentralização recente), a quase sempre complexa relação entre União e estados, além das fortes desigualdades entre as regiões do país. A união entre atores estaduais e municipais, por exemplo, proporciona a reunião de uma gama tão ampla de variáveis complexificadoras que o funcionamento das associações verticais, por definição, já pode ser tido como bastante difícil. Assim, mesmo a mais básica característica de uma associação cooperativa traz implicações da maior importância na análise das relações federativas, que ocorrem no interior dessa instância cooperada.

O Governo Federal, ele saiu rápido, cedo, rápido demais, saiu, eu acho que aí foi uma falha do Governo Federal, porque ele ajudou, discutiu, debateu, montou, acompanhou a legislação, foi lá para os municípios discutir com Câmara de Vereadores, na Assembleia Legislativa, mas depois que isso pronto, está aqui, agora toma que a criança é tua (CO7).

Grande parte do Ministério das Cidades, e uma pequena parte em contrapartida o estado, essa contrapartida eu não sei como está agora, mas essa contrapartida sempre foi um calo do andamento das obras, então o estado ele pecou nessa participação, não vejo muito... Não sei se os municípios pecaram, não sei até que ponto a gente aqui na província dos municípios a gente pecou, pode ser que tenha também, Ministério das Cidades, a certo tempo, a gente discutia aqui, mudança governamental, mudança de ministro, mudança de equipe, aí essa solução de descontinuidade também acontecia, pensamento não era unificado, o governo tinha um pensamento, a equipe ministerial um, depois mudava e havia uma quebra... Então isso aí dificultou essa solução de descontinuidade nos governos, e também dificultou para a gente aqui (CO3).

Eu vi isso que a gente estava discutindo aqui, a falta de apoio, os gestores, os municípios eles são muito pequenos para tocar um serviço desses, então teria que ter um apoio do governo federal e do governo estadual, eu acho que o governo federal também foi muito

culpado nisso, porque ele tinha força política para fazer o governo estadual apoiar, não adiantava só passar ele e deixar para lá, como eles estavam prevendo fazer, se ele queria que aqui funcionasse mesmo, até como exemplo para o Brasil todo, eles deveriam ter apoiado financeiramente, tecnicamente e politicamente, financeiramente até que houve certo apoio, a disponibilização do recurso pela Caixa Econômica, mas tecnicamente houve muita falha, iniciou bem, e depois descontinuou, e politicamente o governo depois de ter levantado a ideia e a tese, o modelo, ele não fortaleceu esse modelo, ele não manteve ele (CO3).

No início até que sim, mas a expectativa era mais de receber, não de ser proativa, a sensação não era de atividade, era de passividade, na realidade a sensação era de receber benefícios, de receber as benfeitorias na cidade, não existia esse compromisso dessa fala, tanto é que eles cobravam ao superintendente, ao presidente, cobravam ao consórcio como se nós pudéssemos dar vazão às demandas, a gente não tinha como dar vazão, estava muito limitado as nossas ações, pelo menos inicialmente no futuro essa cobrança seria devida, mas no começo foi indevida (CO3).

Eu acho, eu não sei se você concorda comigo, que o governo não tem interesse em ir para frente não, eu acho (CO8).

Entrevistadora: Qual governo?

O governo do estado. Em minha opinião, ele finge que tem interesse e tudo, mas não vejo...

Entrevistadora: Você acha que o CORESA depende exclusivamente do Estado.

Do Estado. Essa questão do estado, nós já conversamos, foi um modelo, no contrato de rateio, se desde o início todos os prefeitos tivessem se sensibilizado, olha, isso aqui é uma empresa nossa, cada município nessa fase inicial tem que dar sua participação para se estruturar, para receber o sistema da Agespisa, e começar a faturar, teria sido, talvez, diferente, mas o estado chegou e disse, não, nós vamos fazer tudo, e tanto é que o contrato de rateio é só com o estado, os municípios não entraram no contrato de rateio... (CO1).

Porque o Estado queria um consórcio padrão, modelo, e disse: não, nós vamos fazer tudo para mostrar para o Brasil inteiro que a ideia é boa. Só que tanto o Ministério das Cidades quanto o governo do Estado não fez o que prometeu, tanto é que não saiu (CO1).

Houve também mudança de gestão, tem tudo isso, na época o Ministério das Cidades, houve a mudança não só do ministro, mas da concepção do ministério, porque o Olívio Dutra tinha

esse olhar mais... Essa coisa mais da democratização do poder, depois foi para linha das alianças, que não tem o mesmo olhar, tanto que saiu de lá e foi para essa [Secretaria Relações Institucionais] SRI, porque lá não dava mais... (CO7).

A estabilidade do consórcio depende da flexibilidade de sua estrutura interna, que deve apresentar transparência e ter regras nítidas, que sejam pertinentes para os municípios, com capacidade de produzir compromissos entre os entes federados com recursos políticos e econômicos desiguais. Além disso, para que o consórcio seja legitimado como articulador político e para que a confiança na cooperação seja reforçada, é primordial que os municípios reconheçam de que a atuação do consórcio traz resultados positivos para a região e benefícios individuais a cada um, possibilitando, assim, que haja um retorno político a partir da ação consorciada. Desse modo, é fundamental, que a seu campo deliberativo seja capaz de estabelecer os interesses municipais inicialmente dispersos e fortalecer o bloco político formado em futuras negociações frente a outras instâncias e demais agentes de poder.

Por outro lado, sobre os entraves que provocam resfriamento da cooperação e, por consequência, do consórcio, três itens devem colocados em evidência. Em relação aos vínculos políticos, os consórcios que ainda se encontram em um estágio de fragilidade ou instáveis ou que são extremamente dependentes de recursos externos são bastante vulneráveis às alterações no quadro político e administrativo.

No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem prevenir de situações de sobreposições e ambiguidade de competências, adotando mais a medida da complementaridade do que a do conflito. Por fim, não é desejável o desentrosamento entre os dirigentes que realizam a gestão do consórcio, pois culmina por inserir uma distância e um descompasso entre os associados, danosa à coesão necessária para que se mantenha a legitimidade do consórcio enquanto entidade política que representa os seus municípios consorciados (KRELL, 2003).

4.3.5.7. Descompromisso e/ou dificuldade dos prefeitos em assumir suas atribuições com o setor saneamento

De acordo com a Lei do Saneamento Básico, a partir de 2014, só terão acesso a recursos da União destinados ao saneamento os municípios que dispuserem do Plano Municipal de Saneamento Básico. A lei é de alto valor para o cotidiano do cidadão,

visto que os recursos necessários para investimento em infraestrutura de saneamento para expansão e manutenção dos sistemas de saneamento são elevados, e o total oriundo da cobrança das taxas de água pelas empresas de saneamento (estaduais, municipais ou privadas) não é suficiente para o financiamento destas obras.

O interior teria que ter os seus sistemas autônomos, ou consorciados, porque tem disposição para isso, a questão é que desde que a concessionária foi criada com o Planasa, os prefeitos entendem que água não é problema deles, é um problema a menos, pelo contrário, e um problema que ele tem que assumir aquilo, porque ele só assume a parte do saneamento rural, a parte de abastecimento de água... (CO5).

As dificuldades encontradas no setor saneamento são inúmeras, mas principalmente decorrem da falta de vontade política de priorizar os investimentos em saneamento básico, até mesmo pela sua importância vital como fator de saúde pública e pelo alheamento da sociedade em cobrar dos gestores suas necessidades reais sobre o tema.

O Estado tem uma cadeira dentro do consórcio. Lá ele tem um voto que é o Secretário do Planejamento. Ele tem um voto que corresponde parece que cinco votos, cinco ou são sete votos, porque é um voto para prefeito e xis votos do estado, um membro do estado tem uma quantidade de voto, eu não sei se são cinco ou sete, e uma quantidade que não vale só um voto, cada prefeito vale um voto, e o estado vale tantos votos (...). Ele é minoritário, quando eu conversei com os prefeitos, eu tive dois debates com eles, e eles querendo culpar o estado, e eu digo olha, me permita, eu não concordo, porque eu não acredito que 30 municípios, se tivessem realmente vontade não precisava nem de estado, vocês não precisam de estado para gerenciar o consórcio. (...) Ficar dependendo, se achar que tem ali um parceiro que é o estado e a União, ele resolve por mim, eu não tenho compromisso com isso, isso é muito ruim, mas isso é uma coisa ela ainda meio nebulosa, eu não sei se a presença do estado foi benéfica ou maléfica, eu tenho dúvidas, agora de qualquer maneira quando faltava à compreensão na região, aí não nascia nunca... (CO7).

No caso do Consórcio CORESA Sul do Piauí, fica evidente a dependência dos municípios frente ao apoio do Estado e União e a dificuldade de se auto-organizarem como entidade própria. Não há evidência de uma tradição associativista expressiva

na região que aglutine os municípios, tampouco uma tradição municipalista o que dificulta muito um influxo para seu estabelecimento.

4.3.5.8. Situação da AGESPISA

Atualmente, a condição financeira da AGESPISA é bastante vulnerável. A empresa sofre ações judiciais movidas por servidores, fornecedores e prestadores. O crédito está bloqueado e os bens penhorados para pagamentos de dívidas. Segundo o presidente do Sindicato dos Engenheiros do Piauí – SENGE, em debate na Assembleia Legislativa do Piauí – ALEPI, a AGESPISA afirmou que para contornar a profunda crise institucional e financeira da empresa seria fundamental elaborar novo organograma mais profissional, pois o atual teria sido realizado para acolher indicações políticas. Além disso, é essencial investir recursos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal – CEF no aumento da cobertura de esgoto de 17% para 53% em Teresina e controle de perda de água, que no momento é da ordem de 56% (ALEPI, 2014) ¹³.

Assim, crise financeira, a crise financeira dela é eterna, mas em alguns momentos essa crise se aprofunda porque ela se desdobra na crise operacional em que ela manifesta incapacidade de manter os seus serviços funcionando com o mínimo de regularidade, era o que estava acontecendo 2002, 2003, estava tendo passeata de lata d'água vaia batendo na porta da empresa, aqui em Teresina, na capital do estado, estava acontecendo que cidade do interior mais distante faltar, acontecer um problema no equipamento e passar 15/20 dias para empresa ir lá corrigir o equipamento e a cidade sem água, então diante dessa crise aí operacional da empresa, o gestor da época, o governador e o presidente de então 2003, 2004 conseguiram trazer aqui uma parceria com o programa lá do Ministério das Cidades chamado PMSS, esse programa mandou uma equipe para cá que fez um bom diagnóstico da situação da empresa, e desse diagnóstico surgiram algumas propostas entre elas o da regionalização do serviço de abastecimento, e como logo depois eu já te falei, a lei dos consórcios é de 2005 ou de 2007? (CO8).

Entrevistadora: 2005.

¹³ <http://www.alepi.pi.gov.br>

Pronto, como já estava no auge da discussão, a questão do consórcio público, a parte da proposta que o governador aceitou, porque na preposição deles, ele iria pegar o estado e dividir parece que em quatro regiões e o abastecimento seria tocado por um ente regional... A parte que o governador aceitou foi justamente o extremo sul, dada à distância, e aí foi nesse contexto que vem a ideia do consórcio, que seria um ente que tocaria o abastecimento de água na região sul do estado (CO8).

A Agespisa não tinha condição de se regionalizar. Uns dos problemas dela é esse, ela é fortemente concentrada em Teresina. Aqui no Piauí aconteceu na década de 80 um aparelhamento clientelista de alguns órgãos, onde os salários eram melhores, a nossa Companhia de Abastecimento de Água e a nossa Companhia de Energia Elétrica e até Universidade Federal do Piauí antes de 88, foi transformada assim em local privilegiado para o emprego de gente que tinha o prestígio político, na cidade tem prefeitos que conseguiu colocar três filhos como funcionários, às vezes até como professor... (CO8).

E o governo do Piauí até agora, mesmo no nosso governo não se teve coragem de meter o dedo nesta ferida, que a ferida relativa à pessoal. Desperdício grande de água, mas a base do problema é a questão do pessoal. Primeiro, porque consome essa quantidade enorme de dinheiro, porque pudesse gastar com o pessoal, metade do que se gasta ou 60% do que se gasta, sobraria uma coisa em torno de cinco milhões por mês para investir, muito dinheiro para água isso. Segundo, porque boa parte do pessoal não tem o perfil adequado a uma empresa de tratamento de água e de gestão de sistema de esgoto, e gente que foi contratada por critérios políticos na década de 80 que está altamente envelhecido, e que trabalha no gabinete, metade em Teresina, doutora, tem cidade que tem um funcionário, aliás, tem cidade que não tem nenhum funcionário, e um terceirizado que toca a empresa, então o saneamento da Agespisa exige equacionamento da questão de pessoal, a coragem de demitir uma parte, ou afastar em condições que a lei permita (CO8).

Nessas condições que foi tirado a empresa de concessão lá, e passar para o município, que não tem estrutura, nem experiência nem aqui para administrar, tanto que, até hoje não foi possível, apesar de terem feito algumas tentativas. A Agespisa continua, acontece que precisa é definir se encerra esse consórcio definitivamente para não ficar essa confusão, a Agespisa opera, mas não pode fazer investimento, porque o consórcio existe, e a população e que está sendo prejudicada (CO6).

Eu tenho que tomar um rumo. Então Agespisa não investe, porque disse que nós estamos... Ela não investe, e porque ela não investe mesmo, ela está falida. Ela coloca essa situação

como isso fosse um empecilho, quando na realidade não tem nada a ver, porque ela está operando o sistema e recebendo por isso num sistema superioritário, ela não investe então ela coloca isso como um empecilho, ela não investe, como ela não investe em Teresina, como ela não investe em Parnaíba, como ela não investe em canto nenhum, porque é um órgão falido (CO1).

Há pelo menos 14 anos, a empresa não tem certidão negativa de débitos, por conta de dívidas com órgãos federais. A dívida chega a R\$ 1,1 bilhão. A sobrevida é garantida por um aporte financeiro mensal feito pelo Governo do Estado. Segundo estudos realizados pelo órgão, a inadimplência dos consumidores chega a 36%, a dívida das prefeituras soma R\$ 270 milhões segundo informações do site da Assembleia Legislativa do Piauí, jornais locais, entrevistas de diretores da Agespisa nas mídias locais.

Outro problema a ser enfrentado pela AGESPISA é superávit de funcionários ativos. Atualmente conta com 2.200 contratados e 1.400 efetivos no interior e capital. Sua despesa com salários e encargos gira em torno de 70,5% onerando muito a receita bruta da empresa. A maior parte de seus quadros técnicos operacionais e administrativos está concentrada na capital, Teresina em detrimento do interior, constatando-se uma baixa resolutividade operacional nas regionais.

Depreendemos que, na verdade, a ideia do consórcio nasceu no governo do Estado com a cooperação da União para “amenizar” a situação da Agência de Saneamento de Água e Esgoto do Piauí S.A, que já não conseguia ofertar serviços de qualidade no Estado do Piauí pela distância e pelo sucateamento das Estações de Tratamento de Água. Infelizmente a ideia não vingou porque o plano não foi bem alinhavado. Faltou combinar com a outra parte.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CONSÓRCIOS: Confirmação ou Refutação das Hipóteses

No capítulo anterior foram apresentados os resultados obtidos dos três consórcios estudados: CISMAE Paraná, CISAB Minas Gerais e CORESA Sul Piauí. Foram contextualizados o histórico, origem e desenvolvimento de cada um deles, além de outros aspectos relevantes. No presente capítulo, pretende-se desenvolver uma avaliação comparativa dos três casos de estudo assinalando suas convergências e principais contrastes.

Prevalecerão como alicerce para a construção do capítulo as hipóteses da pesquisa apresentadas na introdução, examinando-as e, dessa forma, decidindo-se pela confirmação total, parcial ou por sua refutação. As hipóteses investigadas foram: (i) a experiência de tradição municipalista propiciam para a formação de consórcio; (ii) a existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas favorecem as atividades e a efetividade dos consórcios; (iii) a tradição histórica de associativismo é um fator determinante para o sucesso do consórcio.

O objetivo desse processo é compreender como os consórcios se organizaram para se constituir e a sua continuidade envolve as hipóteses levantadas. Esse estudo poderá contribuir para futuros debates e pesquisas sobre consórcios públicos: afinal o que colabora para que os consórcios sejam exitosos ou não?

5.1. Tradição municipalista

Atualmente, os governos locais são responsáveis pela produção de múltiplos serviços públicos de suma relevância para a população. A elevada complexidade de tarefas e a necessidade de coordenar esforços levaram os municípios a fortalecer suas ligações inter-organizacionais através da criação de entidades do tipo associativo.

No que concerne às municipalidades já existem algumas conjunturas favoráveis para que se construa um movimento de fortalecimento em relação aos consórcios, revigorando mais ainda o movimento municipalista e as regionalidades. Muitos

governos contam com uma crescente sustentação política local, de base associativa ou partidária, que se expressa através de compromissos eleitorais estáveis e legitima-se, por meio, do voto. Unidos dessa sustentação, deverão dispor, com o passar do tempo, de maiores competências gerenciais para administrar os bens e serviços públicos de caráter local, e mesmo regionais.

Essa crescente ocupação ocorre na medida em que a unidade local se desenvolve e se descola responsabilmente da subordinação administrativa às esferas superiores e de controles prévios sobre os atos de governo, reportando-se diretamente às leis orgânicas e ao mandato popular. Isso não quer dizer que os municípios deixarão de manter relações institucionais e políticas com os estados e a União, buscando-se um amadurecimento das relações pela substituição de padrões e dependência por responsabilidades compartilhadas.

Em relação aos municípios associados ao Consórcio CISMAE Paraná e os municípios pertencentes aos Consórcios CISAB Zona da Mata MG, há um forte sentimento e consenso por parte dos entrevistados que defendem a causa municipalista, pois advogam com bastante afinco e determinação o trabalho do consórcio. Ostentam o maior orgulho do que construíram. Essa persistência é bem mais forte nos gestores que atuam em conjunto com as autarquias ou estão próximos a ela. Estes são elementos políticos importantes em esferas decisórias. Outros agentes fundamentais para a construção e manutenção do consórcio são os técnicos ou diretores dos SAAE.

Nos consórcios CISMAE Paraná e o CISAB Zona da Mata MG o sentimento municipalista foi mais palpável, inclusive identificado por meio de todas as entrevistas obtidas e percepções durante a visita técnica. Infere-se que têm um histórico e um processo de desenvolvimento muito semelhante, confirmando a primeira hipótese de tradição municipalista. São municípios de pequeno porte, com autarquias de água e esgoto sem qualquer vínculo com as companhias estaduais. Nunca contaram com o apoio do poder estadual no que diz respeito às políticas públicas de saneamento e por essa razão sempre foram solidários com os seus pares, os municípios. Contaram com a possibilidade de consorciar-se a outros municípios

com o mesmo propósito de fortalecimento do setor de saneamento, e, como consequência imediata ocorreu o fortalecimento do poder político de barganha para o enfrentamento das dificuldades vivenciadas pelas autarquias e departamentos de sistemas de abastecimento de água e esgoto.

Em relação ao CORESA Sul do Piauí, a hipótese não se confirmou. Os municípios são muito dependentes da política estadual e do governo federal. Dieguez (2011) faz referência a alguns entraves para a constituição dos consórcios, como a discordância de agendas governamentais e o desacerto entre formuladores e executores, notadamente quando estão envolvidos estímulos de agentes externos.

Embora Dieguez (2011) afirme que alguns autores mencionem que o apoio estadual é um componente imprescindível para o desenvolvimento dos consórcios intermunicipais, potencializando a sustentabilidade do consórcio. A influência de incentivos e agentes externos é considerada um fator significativo pelos que se sustentam na teoria da ação coletiva na manutenção de um arranjo cooperativo bem coordenado. Porém, não foi o que sucedeu em nenhum dos três casos estudados. Os dois primeiros casos, o governo estadual não entrou por omissão e neutralidade e, por sua vez, os municípios não necessariamente precisaram de seu apoio.

Em relação ao CORESA Sul do Piauí, a indução do governo do estado e o apoio inicial, além da persuasão e contribuição da União por si só não foram suficientes para que o consórcio se consolidasse, pois os municípios não se organizaram o suficiente para aderir a proposta. E permanece a pergunta: de fato era um desejo daquela região? Por que a ausência da adesão ao projeto por parte dos municípios? Não houve assistência e comprometimento suficientes por parte dos prefeitos, dos líderes regionais e estaduais, do governo estadual e do governo federal?

5.2. Existência de uma boa articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas

Os consórcios podem ser concebidos como espaços sociais criados a partir da vontade coletiva de uma diversidade de atores sociais, tendo em vista a existência de um conjunto de indicadores e processos que lhes confere uma identidade específica.

Visto sob esse enfoque, o desenvolvimento não é resultado apenas da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação das condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

Após a identificação do projeto em comum, buscam-se ações voltadas para a sensibilização e mobilização dos atores sociais envolvidos por meio de uma maior aproximação entre essas forças representativas, firmando-se compromissos conjuntos. Trata-se de um processo permanente, que deve estar presente em todas as fases do ciclo de gestão. Abrange também a capacitação dos agentes, mapeamento das institucionalidades locais e apoio à sua estruturação e consolidação.

No que diz respeito à análise política das relações intermunicipais, deve ser considerado se as conveniências político-partidárias não sejam capazes de esmorecer a solidariedade intermunicipal. As vantagens que mobilizam a atuação conjunta não devem ser submetidas a interesses individuais, ao contrário as forças coletivas devem revitalizar positivamente a autonomia local.

A mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço regional e que procuram identificar e resolver dificuldades comuns deve ser compreendida como uma conformação mutável, transitória e inacabada e, por outro lado, é consequência concomitante dos 'jogos de poder' e dos acordos estabelecidos entre os atores sociais.

A cultura local torna-se outro elemento vital, pois quando a cooperação é internalizada como um princípio, nas ocasiões mais turbulentas o consórcio permanece estável, mesmo nos momentos de transformações político-administrativas. Para que essa cultura seja edificada é forçosa vontade política, pois mesmo em situações desfavoráveis quando tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional já terá se tornado parte do cotidiano regional e sua extinção considerada uma atitude politicamente inviável (ABRUCIO e SOARES, 2001, REIS 2008, CRUZ et al, 2009).

Segundo os depoimentos das entrevistas e das visitas técnicas dos dois consórcios estudados CISMAE Paraná e CISAB Zona da Mata MG, pode-se apreender que há intensa interação política quase que em período integral, pois os entes cooperados se interagem durante boa parte do tempo, pois para o sucesso ou o fracasso de uma instituição é importante que os envolvidos estejam comprometidos e em constante diálogo para alcançar os objetivos que traçaram para a organização. Não só buscam convívio com os pares como interagem com as outras instituições que podem auxiliá-los a crescer seja na esfera federal como em outros municípios que queiram aderir ao consórcio. Também dialogam com as universidades e outras instituições. Para essa hipótese, considera-se que também foi confirmada.

No CORESA Sul do Piauí não houve nenhum avanço no sentido de convivência de uma boa articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas. Infelizmente o Estado do Piauí induziu a criação do consórcio e por motivos já descritos se afastou do processo. Não houve envolvimento suficiente por parte das lideranças regionais ou locais ou não queriam fazer frente ou oposição ao governo estadual, faltando também um sentimento de pertencimento como é facilmente percebido nos outros consórcios estudados, além da auto-iniciativa por parte dos municípios também já mencionada. A população é seriamente prejudicada pela total falta de estrutura, mas não tem correlação de forças para buscar seus direitos. Atualmente a Agespisa continua fornecendo os serviços de água, mas a população reclama com a prefeitura. Infelizmente, no setor saneamento do Estado Piauí falta tudo, a começar por regras claras.

5.3. Tradição histórica de associativismo

Segundo Putnam (2007), uma sociedade com bom estoque de capital social, regulada pela solidariedade, cooperação, confiança e reconhecimento mútuo é fundamental para o funcionamento de uma democracia e base para uma sociedade mais eficiente.

Apesar da inexistência de identificação constitucional específica para consorciamentos, na evolução municipal brasileira, a reunião de municipalidades sempre foi um fenômeno bastante comum. A previsão legal criada pela Emenda Constitucional no de 1969 e a visão da doutrina jurídica sustentaram a criação, já na

década de 1970, de um número ainda que restrito de consórcios administrativos. Em meados da década de 1980, com as primeiras medidas de municipalização de políticas públicas, eles começam a ser utilizados como aliados da descentralização. Dessa forma, antes mesmo do novo desenho federativo formalizado pela Constituição de 1988, os mecanismos de consorciamento se expandem e ganham visibilidade (CUNHA, 2004).

Cruz (2001) elucida as experiências de consórcios no contexto anterior ao marco regulatório federal. A autora qualifica-os como:

uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas. (CRUZ, 2001, p.201)

No entanto, no período pós-Constituinte deve-se enfatizar que os consórcios foram implantados em tempos de reforma do Estado como iniciativas de correção de distorções da gestão do sistema, com potencial para consolidar o processo de descentralização de forma cooperada e coordenada. A direção e a extensão da descentralização na implantação das reformas de políticas setoriais brasileiras conformaram, nesse sentido, campo de surgimento e desenvolvimento de consórcios, ainda com algumas limitações institucionais devido à inexistência do marco regulatório nacional para essa modalidade de associativismo.

Sobre as políticas de descentralização, é importante ressaltar que, na prática, o que ocorreu de fato, foi uma desconcentração, isto é, o que significaria uma desobstrução do governo federal, sem considerar a participação efetiva das instâncias municipais no âmbito da decisão, reproduzindo a inabilidade ausência de vontade política de manejar recursos em função de interesses territoriais, em nível local (SOUSA, 2004, p. 89).

Os municípios brasileiros foram criados e desenvolvidos através de estímulo externo, ou seja, pelo poder central. Por ter sido colônia portuguesa, traz um caráter

clientelista, cartorial e paternalista. Elucida-se, dessa forma, o traço desvirtuado e assimétrico de nossa federação, ao contrário do federalismo municipalista como na Europa e Estados Unidos, onde os municípios se originaram de um processo de coesão social intrínseco. Esses condicionantes históricos influenciam no formato do processo de descentralização que o país vem adotando (JOVCHELOVITCH, 1998).

Os dois consórcios estudados CISMAE Paraná e CISAB Zona da Mata MG também atenderam plenamente esta hipótese, principalmente o CISMAE Paraná que já tinha uma tradição associativista anterior ao Consórcio. O consórcio CISAB Zona da Mata MG é bem posterior à Lei do consórcio, mas os municípios sempre foram unidos em função de ter uma identidade comum: serem autarquias ou departamentos de água que eram municipais. Além disso, tinham um elemento agregador, a Funasa que sempre fez o papel de reunir os municípios, trocar experiências, motivá-los na questão do saneamento. É uma história muito semelhante à do CISMAE Paraná, e isso fez toda a diferença.

Já os municípios consorciados do CORESA Piauí não tiveram semelhante oportunidade que os dois consórcios exemplificados acima, pois não percorreram a mesma trajetória. Isso inibiu intensamente a aliança e a automotivação entre eles. Permaneceram muito passivos frente à desorganização do Estado e a total indiferença da União e não aproveitaram a janela de oportunidade. Nesse caso, a hipótese não se confirmou.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nesse estudo, buscou-se compreender quais fatores explicam o desempenho de três experiências distintas de consorciamento público, isto é, quais os elementos que explicam o êxito ou o insucesso na implantação de um consórcio, com base em alguns elementos analíticos: (i) a reorganização federativa; (ii) o processo histórico local que propiciou ou não a aproximação entre os municípios em torno de um pleito em comum; (iii) a preexistência de práticas associativistas que poderiam ter favorecido a percepção dos municípios quanto ao ganho de escala com o consorciamento. Além disso, buscou-se avaliar o processo de criação dos consórcios selecionados; a capacidade de articulação dos entes consorciados e se o comportamento desses entes interferiria no desempenho dos consórcios, à luz da Teoria do Capital Social.

Com a promulgação da Constituição Federal, intensos e intrincados pleitos ainda prosseguem requerendo consideração, enfrentamento e presumíveis indicadores de soluções. Atualmente, no federalismo brasileiro, existem algumas distorções que concorrem para que haja maior assimetria entre os entes federados, como por exemplo, a recentralização do poder decisório, a descentralização de políticas públicas dirigidas com o objetivo de controlar o poder local, a subordinação dos estados e municípios com base no repasse dos recursos federais, a baixa coordenação entre os níveis de governo acentuando assim, um maior desequilíbrio nos resultados das políticas públicas.

Na prática, a efetivação dos compromissos entre os municípios e a confirmação das potenciais virtudes das administrações locais não ocorrem de modo natural. Em alguns estados, a história vivenciada é de que os governos locais também são palco de atividades de intensas políticas do clientelismo, do favoritismo e do patrimonialismo na gestão dos bens públicos. Ainda podem ser adicionadas, deficiências de articulação e de coordenação entre os níveis de governo, inexistência de capacidades gerenciais e técnicas nos governos locais e grande fragilidade institucional em termos de recursos humanos, financeiros, informação e capacitação.

Ao se considerar que a política pública tem por finalidade instituir um valor público, no âmbito da política social, essa relevância só tem sentido se a política se materializar ao se aproximar do cidadão e lhe proporcionar condições de usufruir das ações dos serviços públicos, além de assistência e bem-estar. No exemplo brasileiro, é o governo local que operacionaliza o acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos e sociais aos quais ele tem direito, mas os serviços são muito precários com baixa resolutividade e bastante moroso.

Os atuais ordenamentos da sociedade presente demandam soluções negociais e novas modelagens organizativas que sejam capazes de atender às exigências contemporâneas no sentido de provocar respostas diligentes para atender as demandas sociais cada vez maiores. Em um país com dimensões continentais e com diversidades socioeconômicas extremas, o consórcio pode ser a solução e a resposta para algumas localidades do país e para as políticas públicas setoriais.

A Lei 11.107/2005 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a figura do consórcio público e foi muito significativa para o setor de saneamento. A criação dos consórcios públicos no setor é um capítulo bem atual, com menos de uma década.

Os consórcios intermunicipais revelaram-se de expressivo valor para efetivação das políticas públicas na agenda dos governos locais. Portanto, mostra-se relevante buscar como se deu a conformação e a história da criação desses consórcios, suas práticas, quais foram seus principais agentes indutores e quais os benefícios obtidos na organização dos referidos consórcios para sua instituição.

Os municípios com população até 50.000 habitantes têm encontrado cada vez mais dificuldades no atendimento às demandas locais por serviços públicos e representam a grande maioria dos municípios consorciados. Tais demandas, associadas à crescente complexidade social, implicariam nível crescente de externalidade sobre as políticas públicas locais. A cooperação intermunicipal apresenta-se como uma estratégia de grande relevância nesse cenário. O consorciamento intermunicipal pode possibilitar aos municípios atender à demanda pela oferta de bens públicos com economias de escala (um maior volume de produção de bens públicos a um custo

minimamente razoável) e economias de escopo (ampliando e diversificando a oferta de bens públicos).

Há uma crescente necessidade da cooperação entre os diferentes entes governamentais. Essa é uma necessidade imposta em grande medida pela nova ordem econômica mundial com maior abertura econômica. Não é uma empreitada simples devido aos escassos recursos, sobretudo para municípios de menor porte, tanto na perspectiva de capacidade técnico-administrativa quanto operacional. A possibilidade de realizar as demandas de saneamento com ganho de escala, amortizando os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, com redução do custo unitário da produção e distribuição dos serviços, é a via que os municípios poderão adotar para atenderem às exigências da Lei nº 11.445/2007 na amplitude que a legislação prevê.

Ao contrário da teoria do capital social, para os adeptos da teoria da escolha racional, os estímulos externos seriam fatores de incentivo para a criação de consórcios públicos. O fomento viria da União e estados, sendo, portanto, considerado vertical. O aumento de recursos ou a produção de leis para indução de consórcios poderia levar a crer que aumentaria o número de criação de consorciamentos intermunicipais em políticas setoriais. Entretanto, na prática, o que foi verificado é que esse estímulo é insuficiente para induzir ou explicar a constituição dos consorciamentos. O que faz então o consórcio prosperar, além dos laços de confiança e motivações em comum? Pode-se dizer que os consórcios dependem principalmente da dinâmica loco-regional caso a caso (CALDAS, 2007).

O estudo dos dois primeiros casos de consórcios (CISMAE PR e CISAB ZM) corroborou com a ideia de que o transcurso da gestão do saneamento, assim como processos mais amplos, que de alguma maneira se inter-relacionam com a associação, foi construído pelo estabelecimento de relações de coesão entre atores e instituições da região. A criação destas relações, por sua vez, foi favorecida por um somatório de condições singulares. Assim a hipótese de que a experiência de tradição municipalista e a expressiva política e cooperação técnica entre as partes envolvidas,

além da tradição histórica do associativismo, favorecem a formação e o funcionamento dos consórcios pode ser corroborado nesses dois estudos de caso.

Sobre o Consórcio CORESA Sul do Piauí, não se pode afirmar o mesmo. As relações são dispersas e não colaborativas, dificultando muito a construção de um objetivo comum. Dessa forma, os atributos necessários, somados ao contexto geral da política, à realidade socioeconômica do Estado e à insuficiência de potencial de capital social, não estimularam as primeiras mobilizações que beneficiaram a criação do consórcio. Posteriormente, os *atributos da comunidade* de membros do Consórcio, as *regras e formas* criadas por eles de *construção e mudança organizacional* não viabilizaram a criação dessas relações de confiança.

O envolvimento dos gestores na criação, manutenção e expansão do consórcio é bem tangível no caso do CISMAE Paraná tanto que recentemente conseguiram a adesão de outros 15 municípios e atualmente se fundiram ao CISMASA Paraná e formaram o CISPARE, isto é, expandiram-se consideravelmente. O consórcio CISAB Zona da Mata MG ainda está em fase de efetivação. Hoje conta com 27 municípios, mas espera-se ter o total de 58 municípios. Os municípios, quando aderem ao consórcio e assumem o rateio financeiro, prontamente conseguem perceber os benefícios do consorciamento. Os técnicos dos SAAEs são mais otimistas quanto às benfeitorias. Segundo seus depoimentos, os prefeitos poderiam estar mais engajados para fortalecimento do consórcio buscando sustentabilidade política e administrativa.

No caso do CORESA Sul do Piauí, não houve envolvimento suficiente para alavancar o consórcio. Os serviços de água e esgoto ainda estão fortemente concentrados na Companhia de Água e Esgoto do Piauí S.A - Agespisa. Nas entrevistas, infere-se que os atuais prefeitos estão muito insatisfeitos com a situação presente. Alguns querem liberar a concessão dos serviços de água e esgoto municipal para a AGESPISA, outros querem seguir como autarquia autônoma e, na opinião do atual presidente do CORESA, o consórcio deveria ser reduzido de tamanho e o processo deveria ser reiniciado para que fosse possível uma tentativa de êxito.

Os consórcios CISMAE Paraná e CISAB Zona da Mata foram construídos a partir de um espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas que, baseando-se em

Pressmann e Wildavski (1984), estariam em conformidade com o modelo *botton-up* (de baixo para cima). Já o CORESA Piauí não se adequa a esse perfil. Foi constituído no padrão *top-down* (de cima para baixo) e os agentes formuladores da política se distanciaram cada vez mais dos agentes implantadores.

Ao se analisar o material empírico trabalhado na corrente pesquisa, em diálogo com as abordagens teóricas apresentadas, emergem algumas considerações finais. De maneira geral, pode ser mencionado um conjunto de fundamentos basilares para um consórcio intermunicipal ser bem sucedido: (i) presença de legitimidade social e estabilidade política; (ii) autonomia e independência territorial das partes consorciadas; (iii) a aprendizagem coletiva e contínua ; (iv) ocorrência de processo endógeno, em que as partes se unem de forma espontânea em torno de uma causa comum, no caso a criação de um consórcio; (v) existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas; e (vi) estoque de capital social.

Os consórcios podem ser um recurso valioso para que os municípios cogitem cooperar com seus pares sob um determinado tema comum a todos que convivem em uma determinada região, ao invés de se rivalizarem entre si pelos recursos públicos, e competir de modo destrutivo por investimentos privados. De fato, a concorrência mostra-se uma trajetória predatória tornando os municípios isolados, sem efetividade e limitados pelas suas condições econômico-sociais e administrativas. Ademais, existem temas complexos que exigem envolvimento das três esferas de governo, além da regionalidade e da transversalidade (ABRUCIO, 2010).

A sustentabilidade desse modelo pode proporcionar soluções eficientes compartilhadas regionalmente, propiciando uma alternativa de cooperação em um projeto inovador de gestão que restringe as incertezas presentes nas disputas políticas loco-regionais. Dessa forma, beneficia a articulação intergovernamental, principalmente se esta for colocada à frente dos interesses individuais de cada município, sem que as municipalidades deixem de se representar nesse processo (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

Como considerações finais sugere-se que entre os atores institucionais, incluindo-se naturalmente, o Estado representado pelas instâncias municipais, loco-regionais, estaduais e do nível federal haja uma maior interação de intercâmbio de suporte para a criação de consórcios. No âmbito federal, haja um maior incentivo financeiro e capacitação técnica para auxiliar na orientação aos municípios que desejarem criar um consórcio. Na esfera estadual é importante que se crie uma assessoria, que em parceria com a União possa oferecer apoio técnico e educação continuada aos representantes do consórcio. Mas, o mais importante é o desejo e a iniciativa dos municípios que são decisivos para a criação do consórcio, isto é, são as partes interessadas (*stakeholders*), sem o qual, a instituição não vingará.

Outra consideração pertinente é que se desenvolvam novos estudos, que proporcionem uma compreensão esclarecida das políticas de consórcios públicos, em especial aquelas relacionadas ao tema consórcios de saneamento, com a finalidade de aprofundar o assunto, segundo novas perspectivas, com base em outras teorias, para conferir e corroborar a sua efetividade e, assim, enriquecer o conhecimento científico nessa área.

Os consórcios podem ser considerados não só um recurso inovador de gestão loco-regional (ganhos com as economias de escala e eficiência na gestão), mas como um expediente de poder político entre os agentes públicos para mobilização política de uma agenda coletiva de interesse comum, uma vez diagnosticados problemas similares sobre determinada temática. Transformar o potencial político de um complexo de instituições com capacidade de determinar, implementar e legitimar políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Por uma sociologia política da burocracia. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, nº 52, p. 195-198, 1998.

_____; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. 187 p.

_____; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: cooperação Intermunicipal o Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. 236 p

_____. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: ed. Hucitec, 2002. 253 p.

_____. A coordenação federativa do Brasil: a experiência do período FHC os desafios do governo Lula. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível no site: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>.> Acessado em 12/11/11.

_____; HIRONOBU, S.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: *Regiões Metropolitanas do Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Fernanda Magalhães (org.) Washington: Inter American Development Bank, 2010. 296 p.

_____; Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 119-142. http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_-_3agendas.pdf. Acessado em 05/09/13.

_____; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Rev. Adm. Pública* [online]. vol. 47, n.6, pp. 1543-1568. 2013. Disponível no site http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122013000600010 Acesso em 20/12/14.

AFFONSO, J. R. et al. *Municípios, arrecadação e administração tributária*: 1998.

AISSE, M. M. *Sistemas Econômicos de Tratamento de Esgotos Sanitários*. RJ: ABES, 2000.

ARAGÃO, J. G. *Município e administração. Capacitação técnica dos governos locais*

como elemento de reforma administrativa e fator de modernização de serviços públicos. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro, 47/49, p. 106-113, jul/dez, 1959.

ARAUJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educ. Pesquisa*. [online]. 2010, vol.36, n.1, pp. 389-402. ISSN 1517-9702. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n1/a13v36n1.pdf>. Acessado em 20/08/12.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira Ciências Sociais*. Jun. 1999, vol. 14, nº. 40. p. 111-141.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da centralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 302 p.

_____. 2001. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas, in: BARREIRA, NOBRE, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais, in: *Dados*, 45 (3), p. 431-457, 2002.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Ed. Fiocruz, 2012. 232 p.

BACELAR, J. A. F. *A Lei de combate à poluição sonora de Belém: estudo de efetividade e federalismo sob uma perspectiva histórico-jurídica*. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado da Universidade da Amazônia – UNAMA, Faculdade de Direito. Belém, 2009. 240 p.

BARACHO, J. A. O. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362 p.

BARBOSA, R. *Oração aos moços*. Ed. Popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997. 52 p.

_____. *Obras Completas*. Vol. 25. Tomo 02. 1898. p. 190. Disponível no site: <[http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasRuiMP&pasta=Vol.%20XXV%20\(1898\)\Tomo%20II&pesq=municÃ-pio&paglog](http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasRuiMP&pasta=Vol.%20XXV%20(1898)\Tomo%20II&pesq=municÃ-pio&paglog)> Acessado em 20 jan. 2012.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª ed. Lisboa: Ed. 70, 2004. 223 p.

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. *Decentralization and local governance: in developing countries – comparative perspective*. Cambridge: Mit. Press, 2006. 394 p.

BARQUERO, M. Construindo outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Rev. Sociologia Política*, nº. 66, p.83-108, nov. 2003.

BARTHELÈMY, H. *Droit administratif*. Paris: Marcel Giard, 1930.

BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva. 1994. 396 p.

BASTOS, F. A; MARTINS, I. G. S. 2ª ed. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001. 538 p.

BATISTA, G. M. Metropolização no Brasil atual: entre dilemas políticos, espaciais e institucionais. XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. UERJ. Rio de Janeiro. 18 a 22 de novembro de 2013. Disponível no site: <http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT-02-1700.pdf>. Acesso em 30/11/13.

BATISTA, M. B. Os municípios nos governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa. Curso de Especialização pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política, 2008. Universidade do Legislativo Brasileiro em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, BRASILIA, DF, 2008. 59 p.

BATISTA, S. As possibilidades de implantação dos consórcios públicos. *Guia de Consórcios Públicos*, vol. 3, 1ª ed. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 244 p.

BERCOVICI, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003, 332 p.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO G. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varialle et. al. 13ª Ed. 5º reimpressão. Brasília: Universidade Federal de Brasília, 2010. v. 2, 1318 p.

BONAVIDES, A. P.; ANDRADE, P. *História constitucional do Brasil*. 9ª ed. Brasília. OAB, 2008. 949 p.

BORJA, J. Descentralización una cuestion de método. *Revista Mexicana de Sociología*. XLVI 4: 5-34, México, out/dez. 1984.

BRASIL. *Constituição Federal de 1891*. Disponível no site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 08 out. 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1937*. Disponível no site: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1765/constituicao_1937_texto.pdf?sequence=4>. Acesso em 08 out. 2011.

BRASIL. *Constituição Federal da República, 1967*. Disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em 27 nov. 2011.

BRASIL. *Constituição Federal da República, 1988*. Disponível no site: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 27 nov. 2011.

BRASIL. *Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 17 de dezembro de 2011.

BRASIL. *Decreto 6.170 de 25 de julho de 2007*. Disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/D6170compilado.html>. Acesso em 10 abr. 2011.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em 20 de maio de 2011.

BRASIL. *Lei nº. 11.107 de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 10 abr. 2011.

BRASIL. *Lei nº. 11.445/2007 de 05 de janeiro de 2007 - Lei Nacional de Saneamento Básico*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2007. Disponível no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em 15 abr. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. *Funasa: 20 anos no coração do Brasil*. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, 2011. 52 p. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

BRITTO, A. L. A gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei nº 11.455/2007. *Revista e-metropolis*, nº 11, ano 3, dez. 2012. p. 8-18. Disponível no site: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/GestaodosaneamentonoBrasildesafiosperspectivas.pdf> > Acesso em 12 jan. 2015.

BOSSA, V. L. *Análise da implantação e consolidação do consórcio intermunicipal de saneamento ambiental do Paraná – Cismae, após a Lei Federal 11.107/2005*. Monografia defendida no Programa de Especialização em Gestão Pública Municipal. Maringá, 2011. 32 p.

CALDAS, E. L. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. Tese defendida no programa de Pós-graduação da USP, São Paulo, 2007. 227 p.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H.L. *Constituições do Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1983. 695 p.

CAMPOS, R. P. Políticas internacionais de saúde na Era Vargas: o serviço especial de Saúde Pública. *Cad. Saúde Pública*. 2007, vol.23, n.5, pp. 1237-1238.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 1250 p.

CARVALHO, K. G. *Direito constitucional*. 15 ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2009. 1572 p.

CASTORIADIS, C. et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Arte e Ofícios, 1992. 140 p.

CHEVALIER, J. J. *História do pensamento político*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982. 448 p.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, vol. 94. Supplement 95-120, 1988.

_____. *Foundations of social theory*. Cambridge. Mass./London, UK. 1990.

_____. Social capital in the creation and Investment Youth. In: PETERSEN, A.; MORTIMER, J. (ed.) *Youth Unemployment and Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Rational choice perspective on Economics Sociology. In: SMELSER, N. J.; SWEDEBERT, R. (Ed.). *The Handbook of Economics Sociology*. Princeton: Princeton University, 1994. 835 p.

_____. Social capital in the creation of human capital. In: *Social capital: A multifaceted perspective*, Partha Disgupta and Ismail Serageldin (eds.). Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

COSTA, A. M., *Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil*. Tese de doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública / Fiocruz. 2003. 248 p.

COSTA, B. M. C. *Capital social e organizações do terceiro setor em Porto Alegre*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Programa de Pós-Graduação de Sociologia. Porto Alegre, 2004. 245 f.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: Uma alternativa de integração regional. In: BAVA, V; PAULICS; SPINK, S. C. (Org.). *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em construção*. São Paulo: Polis - Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001, p. 197-243.

_____ et al. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. Texto apresentado no II Congresso CONSAD da Gestão Pública em Brasília/DF, de 6 a 8 de maio de 2009.

COSTA, S. Cooperação Intermunicipal. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro, 9, p. 56-60, jan/mar, 1950.

CUNHA, A. S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. IPEA. Textos para discussão, 1565. Rio de Janeiro: Janeiro, 2011. 27 p.
CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9, 2004, Madrid. 2004.

DANIEL, F. A. S. M. Consórcios públicos: pontos e contrapontos. Tese defendida no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da UFMG, 2010. 170 p.

DAVOODI, H; ZOU, H.F. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, San Diego, v. 43, n. 2, p. 244-257, Mar. 1998.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v.6. n.º. 9. p. 291-319. Jul-dez, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. 824 p.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Alabama: The University Alabama press, 1987. 333 p.

EULAU, H.; PREWITT, K. *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*. Indianapolis: Bobbs Merrill. 1973.

EVANS, P. *State Society synergy: government and development*. Berkeley: University of Califórnia, 1997.

FARINA, E.M.M.Q.; AZEVEDO, P.F.; PICCHETTI, P. A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais,

características e problemas. In: IPEA. *Infraestrutura: perspectivas de reorganização, regulação*. Brasília: IPEA, v. 1, p. 43-80. 1997.

FERNANDES, A. S. A. F. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 375-398, maio/jun. 2002.

FERNÁNDEZ, V. R. Densidad institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local: um triângulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los '90s'. In: *Redes*, Santa Cruz do Sul: Edunisc, v.9, n.1, p.7-36, jan/abr.2004.

FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P.; E SHVETSOVA, O. *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

FONSECA, P. D. *Da hegemonia à crise do desenvolvimento: a história do BRDE*. Porto Alegre: BRDE, 1988.

FUNASA, *100 Anos de Saúde Pública: a Visão da Funasa*. Brasília: Ministério de Saúde, Fundação Nacional da Saúde. 2004. 234 p.

_____. *Manual de Saneamento*. Brasília: Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, 2007. 3ª ed. revisada. 2ª reimpressão. 409 p.

GALVÃO JUNIOR; PAGANINI W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. Rio de Janeiro: *Revista Engenharia Sanitária Ambiental*. V.14 n.1, jan/mar., p. 79-88. 2009

GARCIA-PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. 3ª ed. Madrid: Alianza editorial, 1993. 636 p.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: *Letra Capital: Observatório das Metrôpoles*; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

Geertz, C. The rotating credit associations: a middle rung in development. *Economic Development and Cultural Change*, 10:241-263. 1962.

GROOTAERT, C.; BASTELAER, T.V. *Understanding and measuring social capital: a multi-disciplinary tool for practitioners*. Washington, DC: The World Bank Forthcoming, 2002.

HEINEN, M. T. R. A integração das necessidades urbanas nos planos regionais. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro, 45/46, p. 26-31, jan/jun, 1959.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte. Ed. Paideia, 1987. 297 p.

HELLER, L., CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Revista engenharia sanitária e ambiental*. Vol. 12 nº. 03 jul./set. 2007 - Rio de Janeiro/RJ: ABES 2007.

HELLER, L. Saneamento para todos com equidade: desafios contemporâneos para o Brasil. Brasília: *Assemae* Jun. 2012. 24p. <http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/saneamentoparatodos.pdf>. Acesso em 16/12/2013.

HORTA, R.M. *Direito constitucional*. 4ª ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2003. 756 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível no site: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acesso em 15 jan. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível no site: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em 15 jan. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. 363 p. Disponível no site: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf. Acesso em 20/07/2014.

JOVCHELOVITCH, M.. O processo de descentralização e municipalização no Brasil, *Revista Serviço Social & Sociedade*, ano XIX, nº 56, mar., 1998, SP: Cortez ed

KELSEN, H. *Teoria geral do direito e do estado*. 3ª ed. 2ª imp. São Paulo: ed. Martins Fontes, 2000. 637 p.

KRELL, A. J. *O município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LASCOUMES, P. *L'Éco-pouvoir: Environnement et politiques*. Paris: La Découverte, 1994. 318 p.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. 440 p.

LIMA, T. M. S. M. O Federalismo Brasileiro: Uma Forma De Estado. *Estação Científica Online Juiz de Fora*, n. 05, Jan 2000.

LINDBLOM, C. E. *The intelligence of democracy: decision make thought mutual adjustment*. New York: Free Press, 1965. 352 p.

LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la constitución*. 2ª ed. Barcelona: Ariel España, 1976.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Ed. UNESP, IE – Unicamp, 2002. 269 p.

LOSADA, P. R. *Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil*. Dissertação defendida no programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2008. 119 p.

MAC DOWELL, M. C.; GREMAUD, A. *Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa*. Congreso Internacional del clad sobre la reforma del estado Y de la administración pública, 10, Santiago, Chile. Anais. 2005.

MACHADO, G. G.; DANTAS, C. B. Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei nº. 11.107/2005 nas associações municipais anteriores. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (org.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 500 p.

MACHADO. *Breve leitura neoinstitucionalista dos dilemas dos consórcios públicos no Brasil*. Belo Horizonte, 2005.

MALLOY, J. Política econômica e o problema da governabilidade nos Andes Centrais. In: Sola (org.) *Estado, mercado e democracia: política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra.

MANTILLA, W. C. Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales. In: CEPAL. Documento de proyecto. Santiago de Chile: CEPAL, mar. 2011. n. 388. 57 p. Disponível em <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/43003/lcw388e.pdf>. Acesso em 18/07/14.

MARINELA, F. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2010. 1030 p.

MARTINEZ, LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. *Los consorcios en el derecho español: análisis de su naturaleza jurídica*. Madrid: Instituto de estudios de administración local, 1974. 607 p.

MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n.24, 1988.

MCNAUGHTON, R. B. Industrial districts and social capital. In: GREEN, M. B.; MCNAUGHTON, R. B. (Eds.). *Industrial network and proximity*. Aldershot: Ashgate, 2000.

MEDUADAR, O; OLIVEIRA, G. J. *Consórcios Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 176 p.

MEIRELES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 16^a ed. Atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 700 p.

MELO, M. A. B. C., AZEVEDO, S. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998*. Brasília: ENAP, 1998. 108 P. Cadernos ENAP, n.º 15

MONTESQUIEU, C. S. *O espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. 3^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 851 p.

MOREIRA, V. *Administração autônoma e associações públicas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. 617 p.

MOREIRA, T. A hora e a vez do saneamento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro. Vol. 5, n.º 10. Dez, 1988. Disponível no site: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1009.pdf>. Acessado em 10 dez. 2011.

NORTH, D.C. *Institution, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

OFFE, C. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, T. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2010. 195 p.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public goods and public choices. In: *Alternatives for Delivering Public Service: Toward Improved Performance*. SAVAS E. S. (Ed.) Westview Press, Boulder, Colorado, 1978. 7- 49 p.

OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institution for collective action*. Cambridge. Cambridge University Press, 1990.

_____.; GARDNER, R.; WALKER, J. *Rules, Games and Common Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994. 369 p.

_____. *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press. 1991.

_____. AHN, T. K. *A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University (draft version), 2001.

PEIXOTO, J. B. *Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento*. Brasília: FUNASA/ASSEMAE, 2008. 110 p.

PIERRE, J.; PETERS, G. *Governance, politics and the state*. USA: Palgrave, 2010. 272 p.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 8(4), 449– 478 1995.

PILATTI, F.; HINSCHING, M. A. O. *Saneamento Básico Rural na Bacia Hidrográfica do Manancial Alagados*. Ponta Grossa, PR: UEPG/SANEPAR. 2008.

PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (org.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 500 p.

PITERMAN, A. *Quem controla o saneamento? Um estudo sobre o controle social das políticas públicas de saneamento em quatro municípios da Bacia do Rio das Velhas – MG*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: DESA/UFMG, 2008. 238 p.

PIZZOLATO, N. R.; SCVARDA, L. F; PAIVA, R. Zonas de influências portuárias – hinterland: conceituação e metodologias para sua delimitação. *Rev. Gestão & Produção*, 2010, vol. 17, n.º 03, pp. 554-566. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v17n3/09.pdf>. Acessado em 11 dez. 2011.

PORTES, A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. In: LESSER, E. L. *Knowledge and Social Capital Foundations and Applications*. Butterworth Heinemann, 2000.

PRATES, A. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. III Congresso de Gestão Pública – CONSAD. Brasília. 2010.

PRESMAN, J. L.; WILDAVSKY. *Implementation*, Berkeley University. Press, Berkeley. 1984.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. 5ª Ed. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2007. 260 p.

REIS, R. C.. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces*. 2ª edição. Belo Horizonte: Ed. UFMG. Escola de Engenharia, 2008. 388 p.

_____; OLIVEIRA, T. G. *Empresa Pública e Lógica Privada: as mudanças nas Companhias Estaduais de Saneamento*. Seminário Internacional A cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos. Rio de Janeiro: IPPUR/UF RJ. Nov./2013. <http://www.relateur.org/Uploads/Sonaly%20Rezende.pdf>. Acessado em 08/10/13.

RIBEIRO, W.A. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília DF: CNM, 2007. 76 p.

- RIKER, W. H. Federalism. In: GREESTEIN, F. I; POLSBY, N. W (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.
- ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal, set. de 2004.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*, n.24, p. 9-27, 2005.
- SAMPAIO, A. R. *Saneamento: Direito e Cidadania*. Brasília: ASSEMAE, 2011.
- SANTOS, A. M. S. P. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 248 p.
- SANTOS JUNIOR, O. A. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001. 248 p.
- SANTOS, L; CARVALHO, G. I. *SUS – Sistema Único de Saúde: Comentários a Lei Orgânica de Saúde*. 4ª ed. Campinas: Unicamp. 2006. 272 p.
- SANTOS, R. A. *Controle social da política de saúde no Brasil*. 1999. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 1999.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, nº3, 1997. pp. 335-376.
- SÃO PAULO. *Constituição do Estado de São Paulo de 1921*. Disponível no site <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.1dad6738605dee2eca76e110f20041ca/?vgnnextoid=28f950d649467110VgnVCM100000590014acRCRD>>. Acessado em 22 out. 2011.
- SFEZ, L. *L'objet local*. Paris: UGE. 1977. p. 10-18.
- SIERRA, G. C. *Los consorcios públicos y privados*. Bogotá: Temis, 1985.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 926 p.
- SOARES, M. L. Q. *Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas com pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte. Ed. Del Rey, 2001. 566 p.
- SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades fazer federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº. 3, 1996. P. 38-53.

_____. Federalismo: Teorias e conceitos revisitados. BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27-48.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3º edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004. 322 p.

TAVARES, A. C. B. *A Província*. RJ: Companhia Editora Nacional. 1975.

TEIXEIRA, A. C. W. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (org.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 500 p.

TEIXEIRA, E. *O Local e o Global: Limites e Desafios da Participação Cidadã*. 3ª ed. São Paulo: Cortez editora, 2002. 224 p.7

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. In: *Lua Nova*. Nº 58. p. 225-254. 2003.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Tradução de Eduardo Brandão. Livro 01. São Paulo: M. Fontes, 2005. p. 75-80.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Rev. bras. Ciência. Soc.* [online]. 2002, vol.17, n.48, pp. 61-89. ISSN 0102-6909. Disponível no site: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>> Acessado em 15 dez. 2011.

TORRES, L.A.G. *Consórcio Intermunicipal*. In: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal - Estudos, legislação básica e pareceres, São Paulo, vol. 01, n.º 02, 2001.

TORRES, A. *A organização nacional*, 3ª. Ed., São Paulo: Editora Nacional, 1978.

TREISMAN. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, v. 76, n. 3, p. 399-457, June. 2000.

TREVAS, V. (org.); CHERUBINE, M. *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 144 p.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e o projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Rev. Bras. de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 09. Nº 01. mai 2007. p. 09-23. Disponível no site: http://www.anpur.org.br/site/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf. Acesso em 20/10/12.

VATTEL, E. *O direito das gentes*. 1º ed. Ijuí: Unijuí, 2008. 992 p.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. *Revista Dicas: Polis*. Ideias para a Ação Municipal, nº 97, 1997.

VIANNA, F. J. O. *Instituições políticas brasileiras*. 1ª ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia. São Paulo: Ed. USP. Publicado em coedição com a Eduff. 1987. 518 p.

VIANNA, O. *Pequenos estudos de psicologia social*. 3ª ed. revista e aumentada, RJ: Companhia Editora Nacional, 1975.

WEINGAST, B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 11, p. 1-31, Apr. 1995.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Caderno de Saúde Pública*. RJ, v. 18, nº 6. Nov./Dez., 2002. p. 1621-1628.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretic synthesis and policy framework. In: *Theory and Society*. The Netherlands: Kluwer Academy Publishers. Nº. 27, 1999. 151-208 p.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research and policy. *World Bank Research Observer. Oxford Journals*. Vol. 15, nº. 02, 2002. Disponível no site: <<http://deepanarayan.com/pdf/papers/woolcock.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2012.

ZIMMERMANN, A. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. 405 p.

APÊNDICE I

APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFMG

APÊNDICE 2

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nº. Registro COEP:

Título do Projeto: *“Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento: um estudo de duas experiências no Brasil”*

Prezado Senhor (a),

Este Termo de Consentimento pode conter palavras que você não entenda. Peça ao pesquisador que explique as palavras ou informações não compreendidas completamente.

Você está sendo convidado (a) a participar de uma pesquisa que tem por objetivo avaliar a formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento.

Você foi selecionado porque está inserido (a) como membro efetivo do consórcio escolhido para fazer parte da pesquisa.

Para participar deste estudo, solicito a sua especial colaboração em responder a um questionário que consideramos não oferecer quaisquer riscos ou desconfortos ao entrevistado (a).

Serão utilizados questionários e gravações com o objetivo de registrar as respostas estimuladas pelas entrevistas e anotações que a pesquisadora julgar pertinente para facilitar a análise deste material. Todas as informações ficarão sob a responsabilidade da equipe de pesquisa e serão utilizadas para fins científicos.

Como resultado deste estudo, esperamos que você possa colaborar para subsidiar intervenções necessárias nas políticas públicas de saneamento para uma efetiva universalização dos serviços no setor e ainda contribua para a qualidade da prestação de serviços estendido a todos os cidadãos.

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo, pois os questionários serão aplicados nos horários de intervalo do entrevistado (a) e também não receberá pagamento pelo mesmo.

A sua identidade será mantida em sigilo. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. O método utilizado na pesquisa é uma entrevista semiestruturada, isto é, um questionário com variadas perguntas sobre o setor saneamento em sua cidade e como os conselhos participam das políticas públicas do saneamento. O pesquisador assegurará a sua privacidade não revelando em hipótese alguma a sua fonte. O destino das gravações, anotações e questionários ficarão em posse do pesquisador pelo prazo estipulado por normas do conselho de ética.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício ou cuidados a que tenha direito nesta instituição. Você também pode ser desligado do estudo a qualquer momento sem o seu consentimento nas seguintes situações: (a) você não use ou siga adequadamente as orientações/tratamento em estudo; (b) você sofra efeitos indesejáveis não esperados; (c) o estudo termine. Em caso de você decidir retirar-se do estudo, favor informe o pesquisador e/ou a pessoa de sua equipe que esteja atendendo-o.

INFORMAÇÕES

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3499-4592, por e-mail: coep@prpq.ufmg.br ou no seguinte endereço: Avenida Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Os pesquisadores responsáveis poderão fornecer qualquer esclarecimento sobre essa pesquisa, assim como tirar dúvidas, bastando contato no seguinte endereço e/ou telefone:

Nome do pesquisador: Ana Piterman

Endereço: Avenida Antônio Carlos, 6627 Escola de Engenharia - UFMG - Telefax: 31-34091882 Bloco 01, Sala 4619 - CEP 31270-901.

E-mail: anapiterman@gmail.com

Dra. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima

Professora Adjunta / DESA/UFMG

Orientadora do Projeto

Tel. 031 – 3409-1014

srezende@desa.ufmg.br

Dr. Léo Heller

Professor Adjunto/DESA/UFMG

Tel. 031 – 3409-1882

heller@desa.ufmg.br

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmo também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome do participante (em letra de forma)

Assinatura do participante ou representante legal

Data

Nome (em letra de forma) e Assinatura do pesquisador

Data

ANEXO I

CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA OS CONSÓRCIOS

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Belo Horizonte, 09 de setembro de 2011.

Aos Senhores.

Vimos através desta, apresentar o projeto de pesquisa intitulado “Formação e implantação dos consórcios intermunicipais de saneamento: um estudo de três experiências no Brasil” sob responsabilidade da doutoranda Ana Piterman e orientação do Prof. Dr. Léo Heller e Dra. Sonaly Cristina Rezende. Tem por objetivo avaliar a situação dos consórcios formais de saneamento nas instâncias intermunicipais existentes em algumas regiões do Brasil previamente selecionados.

Uma importante fase da pesquisa é identificar sobre os dados gerais dos consórcios intermunicipais.

Devido à importância social e científica que o projeto apresenta e sua aplicabilidade para o setor saneamento é muito importante a sua resposta o mais breve possível. Para entrar em contato:

E-mail: anapiterman@gmail.com. Telefone é (31) 9811-3050.

Endereço: Rua Assunção 230/201 Sion

Belo Horizonte – MG

CEP: 30.320-020

Atenciosamente,

Ana Piterman

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Universidade Federal de Minas Gerais

ANEXO 2

QUESTIONÁRIO PARA OS CONSÓRCIOS

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

DADOS GERAIS

Nome do Consórcio:

Estado a que pertence:

Endereço:

Telefone: Fax

E-mail

Data da Fundação:

Atual Composição do Consórcio:

Representação	Nome	Função no Município	Município	Contato Telefone e-mail
Presidente				
Vice-Presidente				
1º Secretário				
2º Secretário				
1º Tesoureiro				
2º Tesoureiro				
Coordenador				

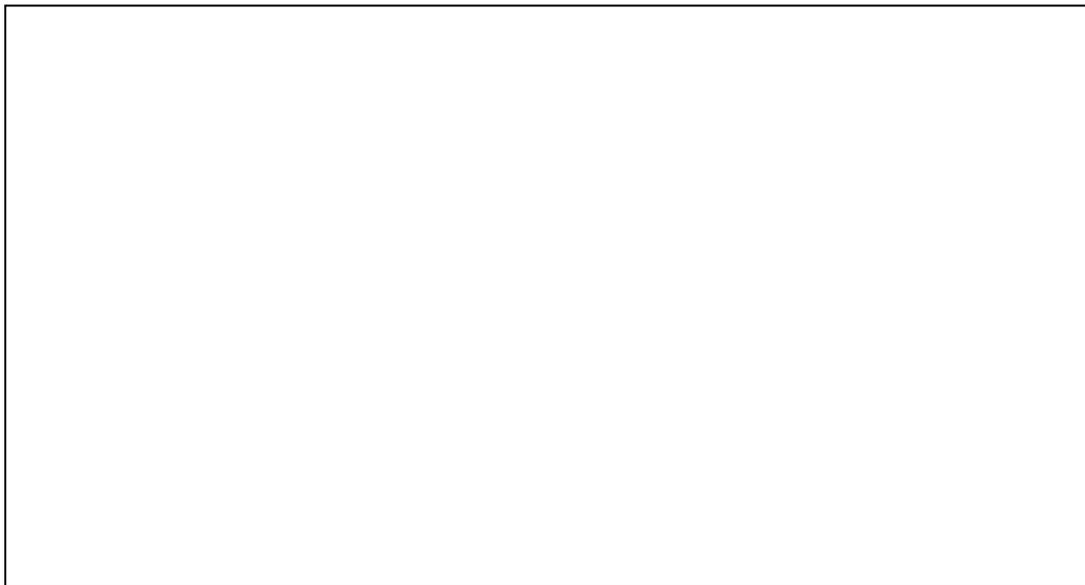
Nome dos demais representantes das Prefeituras no Consórcio Intermunicipal, e suas respectivas funções:

Representação do Consórcio	Nome	Função no município	Município	Contato

Gestões anteriores do Consórcio Intermunicipal:

Presidente	Prefeito	Município	Período

Como está estruturado o consórcio intermunicipal. Fazer um organograma ou uma representação esquemática:



Caráter da Organização:

Público Privado Público-Privado Outro Qual?

Objetivos da Formação do Consórcio:

Quais os principais parceiros, e em que termos: _____

Quais as principais atividades do consórcio:

Água

- Captação de água
- Adutora

- Tratamento de água
- Distribuição de água
- Laboratório de Água

Esgoto

- Tratamento de Esgoto
- Laboratório de Esgoto

Gestão dos Resíduos Sólidos

- Coleta
- Transporte
- Tratamento dos Resíduos
- Disposição Final
- Aterro Sanitário

Gestão

- Treinamento e Capacitação de Recursos Humanos
- Gestão
- Compra compartilhada
- Consultorias
- Macromedição, regulação do setor
- Outros. Especificar: _____

ANEXO 3

ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Identificação do Entrevistado:

Nome do Entrevistado:

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Profissão:

Representação no consórcio:

Município:

2. Características do Consórcio de Saneamento

Composição da Secretaria Executiva:

Mandato:

Estrutura:

Municípios associados:

Periodicidade de Reuniões:

Temas abordados nas reuniões:

Roteiro da Entrevista

Relate como foi o histórico da implantação do CISMAE Paraná ou CISAB ZM MG

Quais eram e como foi o processo de atração dos principais atores sociais e políticos para a constituição deste consórcio de saneamento?

O porquê da existência do consórcio? O que foi vislumbrado com a sua implementação e quais os pontos positivos e os nós críticos enfrentados?

Como foi a passagem da forma de associação civil para consórcio público de direito privado e posteriormente, para o consórcio público com personalidade jurídica de direito público? A lei dos consórcios 11.107 influenciou nesta decisão?

Há fiscalização por parte do titular do serviço de saneamento?

Existe a presença do controle social? Existem conselhos de políticas urbanas, meio ambiente, saneamento ou das cidades nos municípios consorciados?

Existe universalização do saneamento (água tratada, esgoto tratado, resíduos sólidos e drenagem pluvial) nas cidades consorciadas?

Como é concebida a política tarifária para os municípios?

Como é realizado o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal?

Existem programas de implementação de saneamento rural, construção de melhorias sanitárias e proposição de soluções conjuntas de tratamento de água, esgotamento sanitário/módulo sanitário? Comente as experiências do Consórcio.

Existe plano municipal de saneamento?

O município recebeu algum estímulo externo (Estado e União) para adesão ao consórcio?

Após a constituição do consórcio há uma melhoria real em relação ao saneamento?

Existe conselho de regulação? Como funciona? Há reuniões periódicas e há algum impacto nas decisões do consórcio? Como é a participação dos usuários?

Como a população percebe o consórcio? Existe algum indicador de melhorias no saneamento após a adesão ao consórcio? Há algum tipo de reclamação por parte dos usuários?

Tem algum comentário que você gostaria de fazer em relação ao consórcio e à sua implantação?

ANEXO 4

ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Identificação do Entrevistado:

Nome do Entrevistado:

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Profissão:

Representação no consórcio:

Município:

2. Características do Consórcio de Saneamento

Composição da Secretaria Executiva:

Mandato:

Estrutura:

Municípios associados:

Periodicidade de Reuniões:

Temas abordados nas reuniões:

Roteiro da Entrevista

Relate como foi o histórico da implantação do CORESA Sul Piauí

Quais eram e como foi o processo de atração dos principais atores sociais e políticos para a constituição deste consórcio de saneamento?

O porquê da existência do consórcio? O que foi vislumbrado com a sua implementação e quais os pontos positivos e os nós críticos enfrentados?

Como é a participação popular em relação ao saneamento? A população sabe que o consórcio existe? Como eles reagem à falta ou a qualidade de água? Reclamam em algum lugar?

Quais são suas expectativas sobre o consórcio?

Quais são os possíveis fatores de insucesso?