

OS (DES)CAMINHOS DA ASSOCIAÇÃO INTERFEDERATIVA: o caso do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí

João Soares da Silva Filho* e Jaira Maria Alcobaça Gomes**

Resumo: este artigo busca analisar a experiência de associação intermunicipal no estado do Piauí, a partir de levantamento bibliográfico, dados secundários e análise documental de material do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí, implementado sob a égide da Lei de Consórcios Públicos. A Carta de intenções apresentada foi assinada por 36 municípios dos territórios de desenvolvimento Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras.

Palavras-chave: Cooperação interfederativa. Consórcios públicos. Intermunicipalidades.

Abstract: this paper seeks to analyze the experience of municipal association in the state of Piauí, from literature, survey indicators in official bodies and analysis of documentary material Consortium Regional Sanitation South of Piauí, implemented under the aegis of the Public Consortia Law. The letter of intent was presented signed by 36 municipalities of the territory development boards Alto Parnaíba and Chapada Mangabeiras.

Keywords: Cooperation interfederativa. Public consortia. Intercommunalities.

1 Introdução

As experiências de associação voluntária de municípios têm se convertido ao longo das últimas décadas no novo paradigma que se propõe a levar os municípios - dos mais diferentes portes - a ter condições de prestar bens e serviços públicos com eficiência e alcançar os níveis de desenvolvimento desejáveis, considerando o momento histórico em que as municipalidades avançaram nas esferas de poder, sem, no entanto, obter por suas próprias competências o volume de recursos suficientes para atender à necessidade de infraestrutura e às demandas sociais crescentes.

O processo de descentralização efetivou-se com a Constituição de 1988, que define como competências municipais a legislação e organização de serviços públicos locais, justificou-se, pela expectativa de incremento de fontes de receita, na função alocativa exercida com maior eficiência, na redução da rigidez burocrática e na flexibilidade administrativa.

Nesse novo modelo, propõem-se novas institucionalidades a partir da concepção de gestão solidária e de instrumentos de alcance de objetivos comuns; daí se investigar o instrumento de consórcio público, tomando-se como referência o setor de saneamento, em que o poder central incentiva fortemente a gestão associada dos entes federados por meio de convênios de cooperação e dos consórcios.

O primeiro consórcio público de saneamento do Brasil, o Consórcio Regional de Saneamento do

Sul do Piauí (Coresa Sul do PI), tem na sua concepção as feições representativas desse novo modelo, tendo sido amplamente divulgado como uma experiência exitosa pela literatura corrente,¹ sem, no entanto, apresentar resultados substanciais.

Neste artigo busca-se analisar a experiência de associação interfederativa no Piauí a partir de levantamento bibliográfico, levantamento de indicadores em organismos oficiais e análise documental de material do Coresa Sul do PI; e está estruturado em cinco seções: na segunda, discute-se o processo de descentralização da gestão, com destaque ao movimento pós-1988; na terceira seção, apresenta-se a concepção dos consórcios públicos a partir do seu arcabouço legal e das suas formas de implementação; na quarta, apresenta o processo de gestão do Coresa Sul do PI e busca-se traçar um panorama da situação atual; finaliza, na quinta seção, com as conclusões que puderam ser apreendidas ao longo da pesquisa.

2 A Descentralização da Gestão Pública

O advento da descentralização da gestão pública não é um fenômeno novo. Registram-se, ao longo do processo de formação e consolidação política brasileira, momentos de maior ou menor partição de competências e atribuições entre o poder central e as unidades subnacionais. Tal fenômeno, reconhecido num contexto de distribuição de competências decisórias, não se efetiva em um processo pacífico, justamente por

mudanças profundas nos núcleos de poder, o que dificulta a sua efetivação, principalmente no contexto do Estado brasileiro, marcado, no seu processo de formação histórica, social e econômica, por concepções autoritárias e centralizadoras.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a questão da autonomia dos entes federados se fortaleceu e o município - enquanto unidade política, territorial e culturalmente definida - encontrou um momento favorável ao reconhecimento e ampliação do seu espaço de atuação. Garantiu-se, portanto, a redefinição de questões de ordem política, administrativa e financeira através de amplas reformas que geraram maior autonomia aos governos subnacionais (PEDREIRA, 2006).

Segundo Giambiagi e Além (2008, p. 324), o Brasil tem tendências municipalistas que foram reconhecidas pela Carta Magna:

[...] os municípios foram reconhecidos como membros da federação, postos em condições de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres. Em particular, o sistema de transferências constitui-se em um incentivo à proliferação de municípios.

Além desse fator econômico, os autores argumentam que a descentralização pode ser motivada por questões culturais, políticas, institucionais e geográficas.

Um forte argumento em favor desse modelo, considerando a função alocativa do setor público, é a necessidade de responder mais prontamente às demandas sociais, que são mais claramente percebidas numa escala municipal - onde os problemas de fato se concretizam. Nesse caso, as políticas locais e regionais propiciariam maiores perspectivas de atendimento aos anseios das populações. Para Ribeiro e Guedes (2001, p. 51), esse movimento também objetiva “superar a rigidez burocrática da administração direta, contando então com entidades de maior flexibilização administrativa que, portanto, fossem mais eficientes na atividade econômica do Estado.”

Segundo Lima (2010), sob a égide das lutas sociais dos anos de 1970 e 1980, o processo de descentralização fez-se acompanhar da necessidade de partição do processo decisório, em que a sociedade civil, normativamente, é chamada a integrar instâncias da gestão pública e do seu controle, derivando novos modelos de planejamento e intervenção urbana, que ocorrem, principalmente, no nível de governos locais.

No entanto, as distorções do modelo aparecem na medida em que

A Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Forçados pelas novas circunstâncias, estados e, principalmente municípios, expandiram seus gastos, com destaque para os serviços de saúde e educação. A questão é que, tendo em vista que não houve um processo organizado de transferência de encargos, a descentralização “forçada” de algumas despesas sociais gerou importantes distorções quanto ao atendimento das demandas da população, havendo em muitos casos uma falta de atendimento ou uma superposição de responsabilidades (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 332).

Instaurado o novo regime federativo, as dificuldades econômicas, o calendário político e o agravamento da crise fiscal não permitiram o seu fortalecimento (REZENDE, 2011). Os entes federados esperavam a maior autonomia financeira mais com o intuito de gastar do que de competência para instituir e cobrar tributos. Assim, sem o incremento na sua base tributária, a receita da maioria dos estados e municípios cresceu às expensas das transferências.

Considerando a sua heterogeneidade de tamanho, organização e contexto econômico dos municípios, dificuldades tendem a aparecer a partir do momento em que as novas responsabilidades, principalmente no âmbito social, são assumidas pelas diferentes unidades que estão em situações muito dispares.

3 Os Consórcios Municipais no Brasil

Os fundamentos basilares da República Federativa partem do princípio da cooperação entre os entes, descrito no parágrafo único, do artigo 23 da CF/1988, com as modificações dadas pela emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. No entanto, o cenário político-econômico que se observa na atualidade apresenta - em sua maioria - práticas pouco solidárias, uma vez que lutam por recursos limitados, concorrendo entre si. Observam Abrucio e Couto (1996, p. 46):

Os dois primeiros parâmetros da reforma do Estado no âmbito municipal - a questão fiscal federativa e a desigualdade econômica entre os municípios - apontam para a exigência de serem estabelecidos mecanismos de cooperação entre as unidades de governo. O fato é que a atual escassez de recursos tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva - e até mesmo predatória - de recursos. A única forma pela qual torna-se possível alterar este quadro é a institucionalização de mecanismos que incentivem a ação cooperativa.

Os mecanismos de cooperação existem no

Brasil desde o século XIX, como se observa na Constituição Estadual de São Paulo de 1891, onde já se previa, no seu artigo 56, que “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porem (sic), da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem.”

Ao longo do século XX, outras modalidades foram se estruturando a partir da pactuação das representações subnacionais, principalmente através de agências, associações, convênios de cooperação e consórcios, dentre outras.

Em todo o território nacional, no ano de 2011, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros 2011”, aponta que 2.903 municípios integram algum tipo de consórcio intermunicipal, o que corresponde a 52,17% do total de entes municipais federados. A pesquisa detectou as principais áreas: saúde (2.288); meio ambiente (704); turismo (456); saneamento básico (426); desenvolvimento urbano (402); educação (280); cultura (248); habitação (241); assistência e desenvolvimento social (232); transporte (211); emprego e trabalho (143) (IBGE, 2012).

Na atualidade, essa é uma das modalidades mais comuns de associação. Através dos consórcios públicos, muitos municípios têm se agregado com o objetivo de potencializar as suas capacidades de prestação de bens e serviços públicos, através de ganhos de escala, que garantam o desenvolvimento socioeconômico e a garantia de direitos sociais, uma vez que podem se constituir para atuação em diversas áreas da gestão pública.

Por consórcio público entende-se uma associação de dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum. Trata-se, portanto, de uma parceria voluntária. Legalmente, conforme o Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, é considerado uma

[...] 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 (art. 2º, I).

O arcabouço legal que prevê a figura do consórcio público compõe-se, basicamente, da CF/1988, no seu artigo 241; da emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, no que alterou a

redação do artigo 241 da CF/1988; da lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos); e do Decreto n. 6.017/2007, que regulamentou a lei n. 11.107/2005.

Um consórcio pode se construir em uma condição de cooperação horizontal (entes da mesma esfera) ou cooperação vertical (entes de diferentes esferas), sempre obedecendo ao princípio da subsidiariedade. Na sua formatação e implantação, sinteticamente, Campos et al. (2012) apresentam as seguintes instâncias/etapas: (a) protocolo de intenções (documento inicial do consórcio, devendo ser publicado e subscrito pelos chefes do Poder Executivo); (b) ratificação (aprovação do Poder Legislativo); (c) assembleia geral; e (d) elaboração de estatuto e regimento interno.

De acordo com Batista (2011), os principais argumentos apontados como favoráveis à sua formação são:

- a) instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
- b) permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros e promover a regionalização e territorialização de políticas públicas;
- c) promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos municípios, dos estados/distrito federal e do Governo federal;
- d) agilizar a execução de projetos, baratear custos, dar maior transparência à aplicação de recursos públicos;
- e) ampliar a capacidade contratual dos consórcios públicos, inclusive na captação de recursos.

Embora se reconheça as vantagens da associação, não se deve ignorar as limitações que esse tipo de experiência apresenta. Aspectos técnicos muitas vezes podem ser inviabilizados por questões políticas. Assim, o sucesso de uma associação não se garante somente pela sua viabilidade técnica, econômica, social e ambiental.

A constituição dos consórcios deve vir acompanhada de uma gestão eficiente e efetiva, que garanta o alcance dos objetivos propostos. Lamparelli (2001, p. 229), citando Fontes, afirma:

A consolidação dos consórcios intermunicipais exige mais do que bons estatutos sociais ou uma organização administrativa eficiente e eficaz. É preciso a vontade real dos prefeitos que os compõem para que questões políticas partidárias não interfiram, ou interfiram o menos possível, no seu desenvolvimento e fortalecimento. Torna-se necessário que os Executivos municipais adquiram consciência do espaço maior em que

se inserem para transformar em realidade o somatório de suas forças.

Aponta-se, portanto, a formação dos consórcios como o padrão do novo modelo de gestão interfederativa, com o forte estímulo do poder central, que, inclusive, dá prioridade a esse tipo na obtenção de recursos federais.² Nele, busca-se superar as dificuldades já apontadas e associar as parcerias solidárias a questões maiores, como do ordenamento territorial e do desenvolvimento econômico.

4 O Coresa Sul do Piauí: concepção, institucionalização e investimentos

4.1 O desenho e a institucionalização do Coresa Sul do Piauí

O Coresa Sul do PI foi concebido a partir do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), implementado no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades (MCidades).

O PMSS nasceu com o intuito de estimular a reestruturação institucional e a melhoria da eficiência dos serviços públicos de saneamento, aperfeiçoando a gestão e buscando a ampliação da cobertura, com sustentabilidade financeira e qualidade dos serviços (BRASIL, 2006a).

No Piauí foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre o MCidades e o Governo do Estado para assistência técnica do PMSS à reestruturação dos serviços de saneamento ambiental do estado. As análises técnicas concentram-se na companhia estadual Água e Esgotos do Piauí S/A (Agespisa), que, mediante os seus resultados financeiros e operacionais - historicamente deficientes -, conduziram à proposta de reestruturação não só da Companhia, mas de se promover uma reforma institucional mais ampla nos serviços de saneamento do Piauí (BRASIL, 2006a).

Esses estudos iniciais culminaram, a pedido do Governo do Estado, na proposição de um novo planejamento institucional e na indicação de implantação de um novo modelo de gestão dos serviços de água e esgotos.

De acordo com o MCidades (BRASIL, 2006a),

Esta nova fase iniciou-se com a elaboração do estudo de cenários para prestação de serviços de saneamento ambiental no Estado do Piauí. O estudo analisou a viabilidade técnica, logística e financeira de modelos alternativos de gestão dos serviços, a partir de dados dos sistemas de água de todas as sedes municipais do estado, tendo concluído que o modelo institucional mais sustentável e adequado à realidade socioeconômica do Piauí combina as seguintes soluções:

(i) limitação da área de atuação da Agespisa à capital, aos municípios maiores e circunvizinhos, criando condições mais favoráveis para viabilizar a sustentabilidade da empresa;

(ii) divisão do restante do território estadual em 4 macrorregiões, ajustadas à concepção de planejamento regional da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN/PI);³

(iii) criação de 4 consórcios regionais de saneamento (norte, leste, sul e sudeste), possibilitando a cooperação dos municípios de cada região entre si e com o estado, promovendo a gestão associada e as economias de escala necessárias à sustentabilidade dos serviços municipais, por meio de um novo modelo institucional;

(iv) prestação dos serviços no nível local realizada diretamente pelas prefeituras municipais.

Organizados os estudos de viabilidade, propôs-se a criação do Coresa Sul do PI, que viria a ser o primeiro consórcio público de saneamento do Brasil, implementado sob a égide da Lei de Consórcios Públicos (Lei n. 11.107/2005). O seu Protocolo de Intenções foi assinado pelo chefe do poder executivo estadual e pelos chefes do poder executivo municipal da macrorregião Sul, que corresponde aos territórios de desenvolvimento Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, que incorporam 36 municipalidades: Alvorada do Gurguéia, Antônio Almeida, Avelino Lopes, Baixa Grande do Ribeiro, Barreiras do Piauí, Bertolínia, Bom Jesus, Canaveira, Colônia do Gurguéia, Corrente, Cristalândia do Piauí, Cristino Castro, Curimatá, Currais, Eliseu Martins, Gilbués, Guadalupe, Júlio Borges, Jerumenha, Landri Sales, Manoel Emídio, Marcos Parente, Monte Alegre do Piauí, Morro Cabeça no Tempo, Palmeira do Piauí, Parnaaguá, Porto Alegre do Piauí, Redenção do Gurguéia, Riacho Frio, Ribeiro Gonçalves, Santa Filomena, Santa Luz, São Gonçalo do Gurguéia, Sebastião Barros, Sebastião Leal, Uruçuí (SEPLAN, 2013).

Uma vez que as leis de ratificação do Protocolo de Intenções foram aprovadas nas instâncias legislativas estaduais (Lei Ordinária n. 5.501/2005) e de 30 municípios⁴ - superando o número mínimo de 20 municípios exigido no Protocolo -, e sancionadas pelos respectivos chefes do Poder Executivo, o Coresa Sul do PI passou a existir juridicamente, tendo sido instalado em 17 de fevereiro de 2006, na cidade de Bom Jesus, com a realização da Assembleia Estatuante, em que compareceram o governador do estado e os prefeitos dos 30 municípios consorciados. No ano de 2008, os municípios signatários Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha e Ribeiro

Gonçalves incorporaram-se ao Coresa Sul do PI, após a ratificação pelas suas câmaras legislativas. Assim, o Consórcio passou a ter o número de 35 membros. Os municípios de Eliseu Martins e São Gonçalo do Gurgueia não ratificaram o Protocolo de Intenções e, portanto, não se tornaram associados (BRASIL, 2006b).

4.2 Breve caracterização dos municípios integrantes do Coresa Sul do Piauí

O problema mais significativo que se pode levantar sobre o Coresa Sul do PI é que o objetivo de se constituir um consórcio é obter ganhos de escala - econômico-financeiros - para resolver problemas das comunidades locais. A população a ser assistida, em 2010, alcançou o número de 273.529 pessoas (8,77% da população piauiense), das quais 167.727 (61,3%) vivem no meio urbano e 105.802 (38,7%) no meio rural (IBGE, 2013).

Do conjunto dos 36 municípios, em 2010, 26 deles têm populações inferiores a 10.000 habitantes. Apenas três municípios têm populações entre 20.000 e 26.000 habitantes: Corrente (25.407), Bom Jesus (22.629) e Uruçuí (20.149) (PNUD, 2013).

O Coresa Sul do PI circunscreve uma área de 87.088,4 km², que corresponde a 34,6% da área do estado (Tabela 1).

Nos territórios desse Consórcio, verifica-se um forte contraste social e econômico; são populações pobres (ou empobrecidas), uma vez que a região é, economicamente, a mais visada pelo setor privado, em particular pelo agronegócio, por ser conhecida como **a última fronteira agrícola do País**, e a riqueza não é bem distribuída. Nela, ainda persistem a agricultura e a pecuária tradicionais de subsistência, apesar do avanço do agronegócio. Em 15 municípios, o percentual da população pobre é superior a 50%.

Tabela 1 - Área total, índice de desenvolvimento humano, renda *per capita* e percentual de pobres, segundo os municípios signatários do Protocolo de Intenções do Coresa Sul do PI. 2010

Município	Área (km ²)	IDH-M	Renda <i>per capita</i> (R\$)	Percentual de pobres (%)
Alvorada do Gurgueia	2.139,93	0,578	203,23	56,77
Antônio Almeida	654,76	0,620	293,53	33,76
Avelino Lopes	1.301,85	0,554	218,97	50,65
Barreiras do Piauí	2.037,32	0,557	260,79	42,95
Bom Jesus	5.491,19	0,668	501,14	31,29
Canaveira	1.809,82	0,583	209,47	46,03
Colônia do Gurgueia	432,12	0,628	291,37	33,09
Corrente	3.062,40	0,642	378,39	40,16
Cristalândia do Piauí	1.208,76	0,573	204,49	58,48
Cristino Castro	1.856,71	0,566	307,32	40,60
Curimatá	2.362,76	0,607	285,52	40,77
Currais	3.171,22	0,542	168,68	54,66
Gilbués	3.508,45	0,548	285,45	53,13
Guadalupe	1.024,07	0,650	426,79	20,89
Júlio Borges	1.308,11	0,582	179,61	54,96
Landri Sales	1.198,49	0,584	266,01	41,99
Manoel Emídio	1.625,73	0,573	222,62	50,16
Marcos Parente	778,15	0,590	295,66	35,32
Monte Alegre do Piauí	2.428,24	0,578	217,23	53,45
Morro Cabeça no Tempo	2.124,37	0,542	150,52	60,65
Palmeira do Piauí	2.029,69	0,557	278,54	45,73
Parnaguá	3.297,46	0,575	211,44	53,38
Porto Alegre do Piauí	1.142,41	0,563	228,65	39,30
Redenção do Gurgueia	2.478,69	0,589	255,92	48,55
Riacho Frio	2.231,51	0,541	161,99	62,65
Santa Filomena	5.306,80	0,544	216,61	53,49
Santa Luz	1.191,62	0,588	228,71	48,31
Sebastião Barros	1.018,35	0,536	189,25	60,70
Sebastião Leal	3.125,53	0,562	198,01	52,02
Uruçuí	8.488,15	0,631	364,39	29,70
Baixa Grande do Ribeiro*	7.841,76	0,564	225,94	47,37
Bertolínia*	1.230,32	0,612	325,94	32,82
Jerumenha*	1.701,14	0,591	275,19	34,55
Ribeiro Gonçalves*	3.994,41	0,601	274,79	42,23
Eliseu Martins**	1.095,86	0,595	370,70	38,25
São Gonçalo do Gurgueia**	1.390,24	0,560	281,43	51,86

Fontes: PNUD, 2013; IBGE, 2013.

* Municípios que ratificaram o protocolo de intenções após a instalação do Coresa Sul do PI.

** Municípios que não ratificaram o protocolo de intenções e não se tornaram associados.

Estima-se que os municípios do Coresa Sul do PI teriam uma renda média *per capita* da ordem de R\$ 262,62; no entanto, os municípios de Bom Jesus, Guadalupe, Corrente e Uruçuí integram o rol das 20 unidades administrativas do estado com maiores rendas, com valores, respectivamente, de R\$ 501,14 (4ª), R\$ 426,79 (6ª), R\$ 378,39 (13ª) e R\$ 364,39 (18ª) (PNUD, 2013).

Essa região, que se localiza em uma zona de transição onde predomina o bioma cerrado, ainda é assolada por sérios problemas de abastecimento e, por vezes, de disponibilidade hídrica, apesar da sua riqueza em águas superficiais, onde se destacam a existência de rios como Parnaíba, Uruçuí-Preto, Uruçuí-Vermelho e Gurgueia; além de sistemas de represamento, como as barragens de Boa Esperança e Algodões II (SEPLAN/PI, 2013).

4.3 Investimentos e resultados do Coresa Sul do Piauí

Os investimentos iniciais previstos no Coresa Sul do PI eram da ordem de R\$ 33.653.514,67, dos quais, R\$ 31.573.160,35 seriam de recursos federais oriundos do orçamento do Programa de Aceleração do Crescimento, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e do MCidades (NUNES, 2007).⁵ A contrapartida do consórcio seria da ordem de R\$ 2.080.354,32; tais recursos serviriam para implantação de sistemas de abastecimento de água, construção da sede do Consórcio e aquisição de laboratório móvel.

Os contratos entre a União e o estado do Piauí para intervenções nos sistemas de abastecimento de água nos municípios que integram o Coresa Sul do PI estão sob a responsabilidade da Gerência de Filial Desenvolvimento Urbano e Rural-Teresina/PI (GIDUR/TE), da Caixa Econômica Federal (CEF).

Segundo Diniz e Melo (2013), constam, na GIDUR/TE, dois contratos firmados para execução de sistemas de abastecimento: de números 0218090-94 e 0320640-08. O primeiro contrato - 0218090-94 - é o mais amplo deles e foi assinado em 10 de setembro de 2007, onde seriam beneficiados 27 municípios integrantes do Coresa Sul do PI.⁶ Os valores previstos para repasse pela União eram de R\$ 28.179.000,00, ao que se agregaria R\$ 1.674.000,00 de contrapartida do Governo do Estado. Por força da Portaria MCidades n. 656/2010, esses valores foram reduzidos para R\$ 26.770.050,00 de repasse e R\$ 1.408.950,00 de contrapartida.

A vigência desse Contrato expirará em 30 de

novembro de 2014, tendo sido prorrogada por duas vezes. Cerca de seis anos após a sua assinatura, foram liberados apenas R\$ 11.766.026,75 e, segundo a GIDUR/TE, a execução física das obras atinge 41,75%. Para os municípios de Barreiras do Piauí, Corrente, Gilbués, Parnaguá, Porto Alegre do Piauí e Santa Filomena não houve liberações, logo, nenhuma obra foi iniciada.

Ainda conforme os autores supracitados, o segundo contrato - 0320640-08 - foi firmado em 31 de dezembro de /2010 e atende aos municípios de Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha, Ribeiro Gonçalves e Cristalândia do Piauí. O valor do Investimento total é de R\$ 6.000.000,00, dos quais R\$ 5.700.000,00 é oriundo de repasse e R\$ 300.000,00 deve ser repassado pelo Governo do Estado. Em 32 meses, nenhuma obra nesses cinco municípios foi iniciada, uma vez que não foram apresentados à CEF nenhum resultado dos processos licitatórios.

Segundo Nunes ([2013]), uma das grandes dificuldades de implementação dos projetos é a análise da CEF. A superintendência do Consórcio considera que os constantes questionamentos do agente financeiro quanto a licitação e medições fazem paralisar os processos e liberação de recursos, exigindo reformulação dos projetos, com alterações de preços, gerando desentendimentos entre o agente repassador, o Governo, as prefeituras e as empresas contratadas.

A superintendência do Coresa Sul do PI registra que, do conjunto de obras previstas para os 34 municípios consorciados, apenas Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo tiveram as suas etapas concluídas. Isso se deu via recursos oriundos do Orçamento Geral da União, por meio de emenda parlamentar, repassada pela Funasa. Um balanço de 2012, revela que apenas nos municípios de Alvorada do Gurgueia, Sebastião Barros e Cristalândia do Piauí haviam obras em andamento (NUNES, [2013]).

A situação é preocupante em praticamente todos os municípios. Tem-se que o Coresa Sul do PI ainda não conseguiu avançar no alcance do seu objetivo de prestar serviços de saneamento ambiental com qualidade e transparência, uma vez que estão longe de se concretizarem os meios para o cumprimento das metas planejadas. As justificativas para a agonia do Coresa Sul do PI foram de várias ordens. A principal delas foi a falta de recursos de contrapartida do Estado e da transferência dos sistemas de saneamento

administrados pela Agespisa na região. Os municípios também tiveram suas restrições orçamentárias que limitaram o impulso do Consórcio.

Destacam-se ainda vários erros de projeto, com a necessidade de intensas intervenções e revisões para aprovação dos projetos junto aos repassadores de recurso, em particular à CEF. Os processos licitatórios de parte significativa dos projetos não foram atrativos para o setor privado, com alguns processos dados como **vazios** (NUNES, [2013]).

Pode-se destacar ainda as questões políticas locais, uma vez que os recursos não chegavam diretamente aos municípios. Os seus gestores foram se desestimulando ao longo do processo, uma vez que não seriam eles próprios os executores das obras, o que certamente se converteria em capital político. Esse desestímulo alimentou o desgaste do Consórcio.

O Coresa Sul do PI pode ser considerado hoje como uma experiência que não funcionou, quer seja pela dificuldade institucional, quer seja pelo viés político, ou ainda pela pouca capacidade associativa dos municípios piauienses. Destaca-se, entre os elementos mais substanciais, a sua gênese totalmente destituída da premissa básica de formação de um consórcio: o voluntarismo. Esse modelo verticalizado, aceitável em outro contexto político, não se legitimou pela vontade dos governos municipais em se articular em torno de problema(s) comum(ns) e necessidades coletivas. A negociação não se conduziu num jogo de forças mais justo, mas na imposição do Governo Central para fazer expandir o seu projeto maior para o setor de saneamento.

As instalações físicas da sede do Coresa, no município de Bom Jesus, ainda não funcionam e se degradam pela ação do tempo devido à desarticulação dos entes. Um concurso feito em 2007, oferecendo 31 vagas, só aprovou 17 candidatos; destes, apenas quatro foram contratados, devido às limitações de recursos financeiros (NUNES, [2013]).

Importa ainda registrar a dificuldade de acesso a informações sobre o Consórcio, em que pesem todos os instrumentos de publicização hoje disponíveis. O sítio do Coresa Sul do PI, que seria uma fonte razoável (e não exclusiva) de informações, não apresenta informações consistentes ou atualizadas; situação análoga ao do Portal do Governo do Estado do Piauí.

5 Conclusão

O processo de descentralização política e fiscal verificado com a nova Constituição federal foi fruto

de uma tendência municipalista fortemente arraigada na conformação política brasileira, com movimentos de maior ou menor partição de poder que acompanhou o conturbado caminho rumo à democracia.

Ditadas as novas regras - dos direitos e deveres - aos entes federados, percebeu-se a incapacidade de muitos municípios, em especial os de pequeno porte, de responder a contento às demandas sociais e econômicas que a sua população exigia. Muitas unidades administrativas buscaram em diferentes alternativas voluntárias e solidárias mecanismos para prestar melhores bens e serviços públicos, em condições mais eficientes sob os aspectos econômico-financeiro e ambiental.

O Governo federal fortaleceu esse movimento ao editar uma série de instrumentos que deram novas competências às parcerias intermunicipais ou interfederadas, privilegiando a modalidade dos consórcios públicos, dotando-lhes de maiores garantias jurídicas e espaços privilegiados de acesso a recursos da União. Tal instrumento foi oferecido ao estado do Piauí, através do PMSS, como a alternativa mais razoável a resolver o problema histórico do acesso aos serviços de saneamento de qualidade na região sul do estado.

Intriga - embora não surpreenda - o caso do Coresa Sul do PI pela sua natureza quase compulsória, formado verticalmente, a partir de uma orientação do poder central, indo de encontro à filosofia do modelo associativo de vontades próprias, proposto pela figura do Consórcio. Vendeu-se aos prefeitos uma ideia sem observar que as práticas solidárias entre os entes exigidas não haviam sido culturalmente desenvolvidas e acumuladas; daí a pactuação e contratação sem bases consistentes que fizeram dispendere recursos financeiros da sociedade, dissipar energia dos entes e conduzir ao descrédito da população local.

Mais do que alcançar os objetivos de ganhos de escala - econômico-financeiros - para prestar serviços de saneamento ambiental com qualidade e transparência, importa lembrar que um consórcio (ou qualquer outra modalidade de prestação de serviços públicos) é constituído para resolver problemas das comunidades locais. Assim, deve-se observar mais o que está descrito na definição institucional do Coresa Sul do PI (2013, n.p.): o seu objetivo "é melhorar a qualidade de vida da população do Sul do Piauí."

O saneamento, vital para a manutenção das condições de bem-estar das pessoas, serve nesse

momento como um exemplo sintomático da (in)capacidade governamental de se articular, planejar, executar e promover o bem comum nessa região, no estado e no País.

O histórico do Coresa Sul do PI revela uma política pouco articulada, frágil e engessada, que - passado o momento da euforia - não se faz acompanhar de grande interesse dos prefeitos municipais, do estado e da União. Exemplo disso é a redução de recursos através de portaria ministerial, a ausência de contrapartida do governo estadual e a descrença dos chefes dos executivos locais que ignoram as ações conjuntas e tendem a retornar às velhas práticas de individualmente barganhar junto aos governos estadual e federal obras para os seus municípios, em um movimento contrário ao de agregação proposto pelo modelo de associação municipal ou interfederada.

É necessário se retomar as negociações para o reestabelecimento do Consórcio, a fim de que o conjunto de recursos já liberados e o montante ainda passível de aplicação tenha o uso correto.

Atualmente, esse processo tem pouca força no âmbito local e estadual. Caberia, à União, através do MCidades, cuidar daquilo que começou e atender às expectativas que criou, não só nas gestões municipais, mas na vida dos cidadãos, carentes de respostas aos seus problemas crônicos, como é o caso do saneamento básico ●

Notas:

⁽¹⁾ Como exemplos, cf. publicações recém-editadas: BATISTA (2011) e CAMPOS et al. (2012).

⁽²⁾ Cf. o artigo 18, I, §1º, da lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

⁽³⁾ As quatro macrorregiões obedeceriam ao novo mapa de planejamento econômico do estado, incluindo os 11 territórios de desenvolvimento, assim distribuídas: 1ª **Norte**, com os territórios Planície Litorânea, Cocais, Carnaubais e Entre Rios, com sede proposta em Campo Maior; 2ª **Sudeste**, com os territórios Tabuleiros dos Rios Piauí e Itaueiras e Serra da Capivara, com sede proposta em Canto do Buriti; 3ª **Leste**, com os territórios Vale do Sambito, Vale do Rio Guaribas e Vale do Canindé, com sede proposta em Picos; e 4ª **Sul**, com os territórios Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, com sede proposta em Bom Jesus.

⁽⁴⁾ Em 2008, os municípios de Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha e Ribeiro Gonçalves aprovaram nas suas câmaras legislativas as suas leis municipais, ratificando o Protocolo de Intenções e incorporando-se formalmente ao Coresa Sul do PI. Os municípios de Eliseu Martins e São Gonçalo do Gurgueia não o ratificaram e não se tornaram associados.

⁽⁵⁾ O coronel da reserva do Exército e engenheiro civil Raimundo Elias Alves Nunes foi o primeiro superintendente do Coresa Sul do PI, no período de agosto de 2006 a janeiro de 2010 (NUNES, 2007).

⁽⁶⁾ O contrato 0218090-94 não prevê projetos nos municípios de Cristalândia do Piauí, Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo.

Referências

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.

BATISTA, S. et al. *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno 1).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí*: o primeiro Consórcio Público de saneamento. Saneamento para todos. Brasília: Ministério das Cidades, 2006a. v. 2, 1. par.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí*: o primeiro Consórcio Público de saneamento. Saneamento para todos. Brasília: Ministério das Cidades, 2006b. v. 2, 2. par.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010 *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 29 jun. 2013.

CAMPOS, H. K. T. et al. *Estruturação e implementação de consórcio público de saneamento*. Brasília: Funasa/Assemae, 2012.

CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ - CORESA SUL DO PI. *O consórcio*. Disponível em: <<http://www.coresa.pi.gov.br/consorcio.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

DINIZ, M. M.; MELO, J. A. L. [Ofício] n. 3759/2013/GIDUR/TE (CEF). Situação dos contratos do CORESA Sul do PI em vigor ou concluídos. Teresina, 22 ago. 2013. [para] SILVA FILHO, J. S. Teresina, 2013. 3 f.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LAMPARELLI, C. M. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. 2. ed. São Paulo, 2001. p. 229-236.

LIMA, A. J. Orçamento participativo e governo municipal: dilemas e possibilidades.

Revista Praia Vermelha. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 125-142, jan.-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.ess.ufjf.br/cejomal/index.php/praiavermelha/article/view/146/98>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

NUNES, R. E. A. Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí. In: CONGRESSO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DO NORTE E NORDESTE. Fortaleza, 2007. 1 CD-ROM.

NUNES, R. E. A. Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí - CORESA Sul do PI. Arquivo pessoal. CORESA SUL DO PI_DOC EX SUPERINTENDENTE.doc. [2013?]. 1 CD-ROM.

PEDREIRA, C. A. *A cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos: uma alternativa na busca do desenvolvimento nacional*. 2006. 226 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

REZENDE, F. A. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, R.; GUEDES, T. J. C. Descentralização: limites e possibilidade. In: YANNOULAS, S. C. *Controle democrático, descentralização e reforma do Estado*. Brasília: Paralelo, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Constituição Política do Estado de São Paulo. Congresso do Estado de São Paulo, São Paulo, 14 jul. 1891. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/doc-e-informacao/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ - SEPLAN-PI.

Planejamento participativo: mapa dos territórios. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/planejamento.php>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

* Economista, mestre e doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo Prodem/UFPI e professor do Decon/UFPI.

** Economista, doutora em Economia Aplicada pela Esalq/USP, professora do Prodem/Tropen/UFPI e do Decon/UFPI.