



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO E PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
DA ASSOCIAÇÃO PLENA EM REDE DAS INSTITUIÇÕES

JOÃO SOARES DA SILVA FILHO

***‘POR ÁGUA ABAIXO’*: OS CAMINHOS DA ASSOCIAÇÃO INTERFEDERATIVA
NO SETOR DE SANEAMENTO NO ESTADO DO PIAUÍ**

Teresina-PI

2019

JOÃO SOARES DA SILVA FILHO

‘POR ÁGUA ABAIXO’: OS CAMINHOS DA ASSOCIAÇÃO INTERFEDERATIVA NO
SETOR DE SANEAMENTO NO ESTADO DO PIAUÍ

Tese apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), como requisito à obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Planejamento e Gestão de Zonas Semiáridas e Ecossistemas Limítrofes.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jaíra Maria Alcobaça
Gomes

Co-Orientador: Prof. Dr. Hervé Théry

Teresina-PI

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S586p Silva Filho, João Soares da.
‘Por água abaixo’ : os caminhos da associação
interfederativa no setor de saneamento no estado do Piauí / João
Soares da Silva Filho. – 2019.
175 f.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) –
Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.
“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jaíra Maria Alcobaça Gomes”.
“Co-Orientador: Prof. Dr. Hervé Théry”.

1. Saneamento básico. 2. Coresa Sul do PI. 3. Análise de
política. 4. Consórcios públicos. 5. Cooperação interfederativa.
I. Título.

CDD 628.3

JOÃO SOARES DA SILVA FILHO

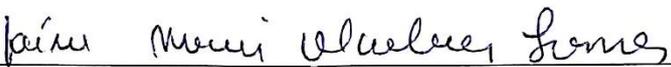
**‘POR ÁGUA ABAIXO’: OS CAMINHOS DA ASSOCIAÇÃO INTERFEDERATIVA NO
SETOR DE SANEAMENTO NO ESTADO DO PIAUÍ**

Tese apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), como requisito a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Planejamento e Gestão de Zonas Semiáridas e Ecossistemas Limítrofes.

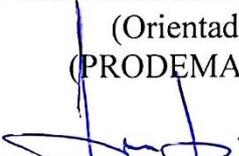
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jaíra Maria Alcobaça Gomes

Co-Orientador: Prof. Dr. Hervé Théry

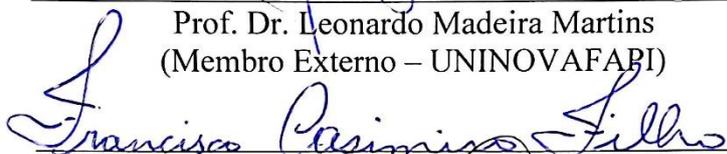
Aprovada em: 28/02/2019



Prof^a. Dr^a. Jaíra Maria Alcobaça Gomes
(Orientadora)
(PRODEMA/UFPI)



Prof. Dr. Leonardo Madeira Martins
(Membro Externo – UNINOVAFABI)



Prof. Dr. Francisco Casimiro Filho
(Membro Externo – UFC)



Prof^a. Dr^a. Antônia Jesuíta de Lima
(Membro Interno – UFPI)



Prof^a. Dr^a. Wilza Gomes Reis Lopes
(Membro Interno – PRODEMA/UFPI)

Ao meu Pai, João Soares (*in memoriam*),
que desejava ter um filho “Doutor”. Conseguimos.

À minha Mãe, Rosa Soares, e
à minha Avó, Maria de Lourdes Plácido,
que fazem a minha jornada cheia de amor.

Ao Prancacio – meu Amigo – tão grande e nobre.

AGRADECIMENTOS

Há muito o que agradecer. Há muitos a quem agradecer.

Esse doutorado representou um grande estudo sobre gente: sobre pessoas, sobre comportamentos, sobre resiliência e sobre superação.

Essa trajetória não teria sido possível não fosse a Professora Jaíra Maria Alcobaça Gomes, minha Orientadora, eterna Mentora ao longo da jornada, colega de trabalho, colega de projetos, colega de sala e minha Amiga. Jaíra é uma das pessoas a quem eu tenho profunda gratidão e admiração pelas nossas construções acadêmicas, sociais e pessoais. Muito obrigado. Reconheço a sua importância para que eu tenha alcançado esse espaço na vida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de Doutorado Sanduíche na *Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3*.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - Em Rede e à Rede PRODEMA pela oportunidade de crescimento através dos aprendizados para além das salas de aula, com respeitáveis Mestres, equipe de coordenação e secretaria.

Assim, agradeço à Professora Roseli Barros, uma pessoa dedicada e afetuosa, cuja energia se transforma em estímulo a todos do seu convívio. Ao Professor João Batista Lopes, amável, prestativo, caloroso e um amigo que se constrói pra uma vida inteira. Professor Cacau e Professor Satander, pelos ensinamentos, à Professora Solange Teixeira, cujas discussões em classe provocaram questionamentos que se cristalizaram nessa tese.

Rendo meus agradecimentos às Professoras Antônia Jesuíta de Lima, à professora Wilza Lopes, que estiveram na nossa banca de qualificação nos fazendo observações e indicando caminhos para que o trabalho fosse aprimorado e se fortalecesse.

Para além da banca de qualificação, agradeço à Professora Jesuíta pelo despertar do interesse pelas políticas públicas, já no ano de 2002, quando deu-se o privilégio de tê-la como professora, em debates ricos e densos, que refletem a sua personalidade e história dentro da academia: a sua profundidade em conhecimento e a aproximação que se estende aos dias de hoje, tornando-se uma amiga atenta e generosa. Obrigado pelo apoio de todas as vezes.

Professora Wilza Lopes, respeitada mestra da arquitetura que tenho a alegria do convívio no PRODEMA, e cuja competência se reconhece tanto quanto a sua sensibilidade para com a vida.

Obrigado ao Professor Leonardo Madeira, jovem e brilhante professor, que esteve conosco em momentos anteriores e que desde o seminário integrador tenho a honra de receber as suas observações e críticas, essenciais para que o trabalho avançasse.

Aos professores Elaine Aparecida e Antônio Joaquim pela disponibilidade e amizade.

Agradeço ao Professor Hervé Théry, meu Co-Orientador, que me proporcionou a experiência marcante do Doutorado Sanduiche na Université de Paris - Sorbonne Nouvelle, período rico em vivências e aprendizados no IHEAL e no IdA.

Agradeço aos colegas de Turma, Kelly, Maurício, Johnny, Natanael, Irlaine. Vocês foram muito parceiros. Agradeço em especial ao Natanael, que, graças à sua sempre boa informação, me ajudou em momentos cruciais no avançar da pesquisa, bem como o apoio dos jovens – agora economistas – Gesiel Oliveira e Eduardo Lima.

Aos amigos conquistados quando do estágio na França, Luciana Riça, Helidacy Corrêa (e o nobre Alan Kardec), Gutemberg Vilhena e Zilma Borges. E, o presente Telma Rocha. Que privilégio é tê-los entre os meus.

Aos amigos da Secretaria do TROPEN, D. Maridete, Sr. Batista, Zezinho, D. Adália, obrigado pelo apoio. E Sr. Raimundo, gratidão pelos cafezinhos. À Helena, em nome da qual reconheço os cuidados de toda a equipe de segurança, sempre atenta e cortes.

Ao Departamento de Ciências Econômicas, o DECON, pelo apoio na liberação para avançar na capacitação acadêmica e, mais que isso, por ser um ambiente amigável, de respeito e valorização profissional e pessoal.

Meus Colegas Francisco Prancacio, Romina Paradiso, Janaína Martins, Fernanda Veras, Geysa Elane, Puscas, Samuel Costa Filho, Ricardo Allagio, Eduardo Oliveira, Thiberio Mota, Kellen Brito, Newton Clark, Caio Matteucci e Renata, a cada um de vocês um forte abraço e o meu obrigado pelo apoio e colaboração.

Aos jovens professores João Victor Souza e Caroline Rodrigues, que me ratificam a importância do compartilhamento do conhecimento. Professores Walber, Edivane, Evandro, Diógenes, meu agradecimento pela contribuição enquanto eu não estava.

Mais que uma menção, faço uma homenagem à Professora Socorro Lira (*in memoriam*). À Socorro, minha tão especial mestra na Graduação e na Pós-Graduação, minha colega do DECON, e parceira em projetos de pesquisa. Lutadora de causas nobres, intransigente nos seus princípios de justiça e retidão. Minha amiga. Minha companheira de diálogos, quando a vida se espalhava através dos nossos assuntos nas mesas dos nossos lugares favoritos e se estendia ao desligar de luzes ou bater de portas, porque demorava pra juntarmos (e nem podíamos fazer muito bem depois!). Obrigado Socorro! Ter convivido com você foi um presente. Se me

emociono é porque ainda estou ou estamos tentando nos acostumar com sua ausência. Muito luz pra você, onde quer que você esteja.

‘A.C.’, o Professor Antônio Carlos, que me faz falta pela sua espontaneidade, suas ‘tiradas’ e o que ele foi de professor, quando ainda na graduação transbordava sapiência e elegância... Fica bem, A. C. Abraço-o, como sempre.

Agradeço à Rita, à Célia, ao Evaldo e abraço o Joaquim em energia. Agradeço-os pelo apoio contínuo.

À Beth Silvestre, ex-professora e amiga, a quem tenho uma admiração profunda e o desejo que um dia ela escreva um livro. O seu estímulo é parte desse trabalho.

À Diretoria do CCHL, ao Professor Carlos Sait, à Laís Mary, Tairo, Raiane, D. Socorro, Josy. Serei sempre grato pelo empréstimo da sala e o afeto no convívio.

Passo a fazer meus registros de gratidão a pessoas do meu convívio que de alguma maneira foram afetados por esses anos de doutorado.

À minha família, Minha Mãe Rosa Soares, Minha Avó Maria de Lourdes Plácido, meus irmãos Nilson, Tânia e Nívia Soares. Minha irmã Geanice e meus sobrinhos Moema, Hallan e Maíra, e à minha irmã Leila Damasceno. Agradeço por tê-los.

À minha família de coração, aqueles que a vida escolheu pra mim durante o percurso...

Prancacio, meu Irmão! Os seus cuidados não me faltam e chegam com toda a grandeza do teu coração. Tua generosidade e preocupação com o próximo o tornam um homem maior do que se pode dizer. Você que tomou pra si a minha Querida Amiga Josiane, uma das amigas mais longevas e constantes que possuo, sempre cercada de carinho, de preocupação mútua e presença em todas as horas. Obrigado pela amizade e pela minha sobrinha Linda, a Isabele Sofia!

À Aninha Sousa, que todos os verbos não dão conta de agradecer pelo amor, respeito, atenção, partilha. Aos seus irmãos, que são meus, ofereço o meu abraço carregado de afeto.

À minha Amada Amiga Juliana Portela, que ainda ontem me franqueava a sua ajuda e o seu apoio pra findar essa etapa, emanando as suas boas energias e crescendo em amor, como se isso fosse possível.

Romina que é um presente da vida. Como é bom ter você por perto, com sua alegria, sua velocidade, sua resolutividade, nossas brincadeiras bobas e nossas conversas sérias. Esteio de amor é você. Estendo a homenagem ao Ricardo, à D. Raquel e ao meu afilhado Rick. Pro Keynes eu ainda vou resolver.

Edilene, Paulo Jorge... O reconhecimento do nosso lugar na nossa história é marcante. Agradeço-os pelos estímulos, os momentos de diversão sempre pródigos em bem-querer...

Edilene, você que outrora me estimulava a buscar o ‘meu caminho’... parece que encontrei. Obrigado! E deixo o meu abraço a pedaços seus que são nossos: Patrícia, Pedro Leal, Dimas, o Elói e a D. Teresa Cristina, que você, doce e generosamente, compartilha.

Às meus Compadrinhos, Ariana e Jérémie Faucon, a quem não sei classificar por se misturarem entre amigos, cuidadores, compadres, afilhados, e que estiveram juntos comigo nessa etapa, inclusive me acolhendo em seu lar quando da minha estada na França. Obrigado, Amigos-Irmãos! e ao meu ‘professor de francês’, Yann Mendes Faucon, meu pequeno grande homem, sempre caloroso com o Padrinho. Abraço às suas famílias, D. Geraldina, uma Mãe em amor e ao Sr. Airon, caloroso, receptivo e atento ao meu bem-estar... Nicole e Michel, cuja admiração permanece intacta.

À Gracilene, Giselle e Fábio, amigos queridos e pacientes... ao meu Afilhado-Príncipe, Sebastian, que o Padrinho-Tio se encanta todas as vezes.

À minha Grande Amiga Ana Luiza Nabuco Palhano, que me chegou trazendo toda uma carga de amizade e carinho, que poderia ser estimada num ‘*ad aeternum*’.

Querida Clarissa, obrigado pela sua preocupação, pelo seu apoio, pelo seu estímulo... Sua juventude dedicada à ciência, particularmente sua percepção e atuação sobre as graves questões da desigualdade, é inspiradora. Vê-la crescer em humanidade e se (re)construir como uma mulher (pre)ocupada com o mundo e com a sociedade é motivo de esperança em um futuro melhor.

Ao Johnnny e suas mulheres incríveis.

À Jacira Gardênia pela generosidade nos cuidados e preocupação constante com o meu estar bem...

Ao Seu Carlos pelo apoio na resolução de problemas ‘extemporâneos’ e pelas palavras de estímulo.

Homenageio à D. Maria e à D. Salva, pelo presente que me deram: meu grande companheiro João Carlos Costa, um parceiro generoso e atento.

Sua presença, desde aquele 1º, João, me modifica e me firma a crença no compromisso, na força de vontade, na competência e, principalmente, no Amor. Que bom é compartilhar o andar contigo...

Por fim, obrigado Bazzile! Você é meu ‘salva-vida’. Você me fez uma pessoa diferente. Longa vida pra você e que possamos cuidar um do outro. Pai te Ama!

Obrigado!

*Meu compadre, eu canto aberto
pois meu verso é brioso
esse assunto do Coresa
deixa o cabra curioso
- Será que esse consórcio
é um caso cabuloso?
Ingrisias de João Grilo
ou histórias de trancoso?*

Cascão, in: *O dia em que no céu do Gurguéia
Desceu o majestoso em seus cavalos alados*, 2005

Disseram na Câmara

*Quem não estiver seriamente preocupado e perplexo
Não está bem informado*

Francisco Alvim, in *Poemas*, 2004.

RESUMO

Dada a sua condição multissetorial, que engloba questões como saúde, recursos hídricos, organização social e política, o saneamento básico engloba conjunto de serviços que, prestados em quantidade e qualidade adequadas, asseguram aos cidadãos ganhos significativos de qualidade de vida. A gestão de saneamento vigente no país, instituída a partir da segunda metade dos anos 2000, visava superar o problema de não ter avançado na velocidade e na intensidade necessária à sua universalização. Assim, busca estimular a associação de entes dos diferentes níveis de governo para que possam acessar meios de ofertar tais bens e serviços públicos. A pesquisa abordou a experiência de associação interfederativa no setor de saneamento implementada no estado do Piauí, por meio do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (Coresa Sul do PI), autodenominado de primeiro consórcio público sob a égide da nova lei dos consórcios públicos, instituída no ano de 2005, questionando como se deu a sua concepção, o seu desenho, a sua implementação e a sua avaliação, o que permitiu averiguar benefícios gerados à população da região sul do estado do Piauí. A hipótese estabelecida é de que o Coresa Sul do PI formou-se em modelo *top-down*, a partir de uma estratégia federal de modernização do setor e que, firmado horizontal e verticalmente, não conseguiu se desenvolver a contento. Tem-se por objetivo analisar o ciclo de política por meio do Coresa Sul do PI, como estratégia de desenvolvimento local, pelo seu processo de formulação e implantação, baseado na legislação, a ‘agenda’ e os atores institucionais e as suas motivações; da investigação da sua execução físico-financeira, considerando o cumprimento de metas e obrigações e a resolução dos problemas; e identificar os mecanismos utilizados no acompanhamento e na avaliação do Consórcio. Realizou-se levantamento bibliográfico sobre o setor de saneamento à luz dos instrumentos de associação interfederativa, bem como os elementos da metodologia do ciclo de política pública de Howlett, Ramesh e Perl (2013), que embasam a análise desse arranjo. A pesquisa documental incluiu o portal da Presidência da República e do Ministério das Cidades, e os Estatutos e Regimentos do Coresa Sul do PI. Os dados secundários sobre demografia e condições socioeconômicas foram obtidos em bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; os dados financeiros foram disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, responsável pelo desembolso de recursos. Realizou-se pesquisa de campo, com o uso de entrevistas para se confrontar os dados da literatura e dos documentos às vivências de pessoas que tiveram algum papel relevante ou foram diretamente afetados pelo Consórcio. Na sua execução, observou-se a negação do seu princípio basilar de solidariedade, ignorando os vieses políticos e a necessária estrutura administrativa. Constatou-se poucos avanços no cumprimento dos seus objetivos dada as limitações quanto a articulação, capacidade agregativa, incorreções e lacunas dos projetos, assimetria de forças; dispêndio ineficiente de recursos financeiros; e o descrédito, tanto de gestores, quanto da população envolvida.

Palavras chave: Saneamento básico. Coresa Sul do PI. Análise de política. Ciclo de política. Consórcios públicos. Cooperação interfederativa.

ABSTRACT

Basic sanitation incorporates a set of services that, provided in adequate quantity and quality, assure citizens of quality of life gains due to their multisectoral condition, which encompasses issues such as health, water resources, social and political organization. The sanitation management in force in the country, instituted after the second half of the 2000s, seeks to overcome the problem of not having been able to advance in the speed and intensity required for universalization. Thus, it seeks to stimulate the association of entities of the different levels of government so that they can access means to offer public goods and services that raise the conditions of well-being of the population. The research covered the experience of interfederative association in the sanitation sector implemented in the state of Piauí, through the Regional Consortium of Sanitation of the South of Piauí (Coresa Sul do PI), called the first public consortium under the aegis of the new law of public consortia, instituted in 2005, questioning how its conception, its design, its implementation and the evaluation that allows to verify social gains to the population of the southern region of the state of Piauí. The hypothesis established is that the Southern Coresa Sul do PI was formed in a top-down model, based on a federal strategy of modernization of the sector and that, established horizontally and vertically, could not develop to the content. The aim of this study is to analyze the policy cycle through the Coresa Sul do PI, as a local development strategy, through its formulation and implementation process, based on legislation, the 'agenda' and institutional actors and their motivations; of the investigation of its physical-financial execution, considering the fulfillment of goals and obligations and the resolution of the problems; and identify the mechanisms used in the monitoring and evaluation of the experience implemented. A literature review was carried out on the sanitation sector in the light of the instruments of interfederative association, as well as the elements of the Howlett, Ramesh and Perl (2013) public policy cycle methodology, which support the analysis of this arrangement. The documentary research included the portal of the Presidency of the Republic and the Ministry of Cities, and the Statutes and Rules of the Coresa Sul do PI. Secondary data on demography and socioeconomic conditions were obtained from databases of the Brazilian Institute of Geography and Statistics and the United Nations Development Program; the financial data were made available by Caixa Econômica Federal, responsible for the disbursement of funds. Field research was carried out with the use of interviews to compare the data of literature and documents to the experiences of people who had some relevant role or were directly affected by the Consortium. In its execution, the negation of the basic principle of solidarity was observed, ignoring the political biases and the necessary administrative structure. There were few advances in the fulfillment of its objectives given the limitations as to the articulation, aggregative capacity, inaccuracies and gaps of the projects, asymmetry of forces; inefficient expenditure of financial resources; and the discrediting of both managers and the population involved.

Keywords: Basic sanitation. Coresa South of the PI. Policy analysis. Policy cycle. Public Consortia. Interfederative cooperation.

RÉSUMÉ

Compte tenu de sa nature multisectorielle, qui englobe des questions telles que la santé, les ressources en eau, l'organisation sociale et politique, l'assainissement de base englobe un ensemble de services qui, fournis en quantité et en qualité suffisantes, assurent aux citoyens des gains importants en termes de qualité de vie. La gestion de l'assainissement en vigueur dans le pays, instituée après la seconde moitié des années 2000, cherche à résoudre le problème de l'absence d'avancée dans la rapidité et l'intensité nécessaires à son universalisation. Ainsi, il vise à encourager l'association des entités des différents niveaux de gouvernement afin qu'elles puissent accéder aux moyens d'offrir de tels biens et services publics. La recherche couvrait l'expérience d'une association inter-fédérative dans le secteur de l'assainissement mise en œuvre dans l'État de Piauí, par le biais du Consortium Régional de l'Assainissement du Sud du Piauí (Coresa Sud-PI), considéré comme le premier consortium public sous l'égide de la nouvelle loi des consortiums publics, instituée en 2005. Elle s'interrogeait sur la manière dont sa conception, sa genèse, sa mise en œuvre et son évaluation avaient été menées, ce qui a permis de vérifier les avantages générés pour la population de la région méridionale de l'État de Piauí. L'hypothèse de départ est que le Coresa Sud-PI a été formé selon un modèle top-down, fondé sur une stratégie fédérale de modernisation du secteur, et que, bloqué horizontalement et verticalement, il ne pouvait pas évoluer de façon satisfaisante. Le but de cette étude est d'analyser le cycle politique à travers le Coresa Sud-PI, en tant que stratégie de développement local, en examinant son processus de formulation et de mise en œuvre, basé sur la législation, le "programme" et les acteurs institutionnels et leurs motivations ; en enquêtant sur son exécution physique-financière, en tenant compte de la réalisation des objectifs et des obligations et de la résolution des problèmes ; et en identifiant les mécanismes utilisés dans le suivi et l'évaluation de l'expérience mise en œuvre. Une revue de la littérature a été réalisée sur le secteur de l'assainissement à la lumière des instruments d'association interfédérative, ainsi que des éléments de la méthodologie du cycle des politiques publiques de Howlett, Ramesh et Perl (2013), qui étayaient l'analyse de ce mode d'organisation. La recherche documentaire comprenait le portail de la présidence de la République et du ministère des Villes, ainsi que les statuts et les règles du Coresa Sud-PI. Les données secondaires sur la démographie et les conditions socio-économiques ont été obtenues des bases de données de l'Institut brésilien de géographie et de statistique et du Programme des Nations Unies pour le développement ; les données financières ont été mises à disposition par la Caixa Econômica Federal, responsable du décaissement des fonds. Des recherches sur le terrain ont été menées à l'aide d'entretiens permettant de comparer les données de la littérature et des documents aux expériences de personnes ayant joué un rôle important ou directement concernées par le consortium. On observe que la réalisation s'est faite au mépris du modèle fondé sur le pari de la solidarité, dans l'ignorance des choix politiques et de la structure administrative nécessaire. On constate que peu d'avancées ont permis d'atteindre les objectifs, compte tenu des limitations dans l'articulation, la capacité de regroupement, les imprécisions et les lacunes des projets, l'asymétrie des forces ; et aussi l'utilisation inefficace des ressources financières ; enfin le discrédit aux yeux des gestionnaires et de la population impliquée.

Mots-clés : Assainissement de base. Coresa Sul do PI. Analyse des politiques. Cycle politique. Consortiums publics. Coopération inter-fédérative

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Municípios, total e com algum serviço de saneamento básico, por tipo de serviço, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2000/2008 37
- Tabela 2 - Número de domicílios particulares permanentes totais, segundo tipo de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo no Brasil - 2011-2015 38
- Tabela 3 - Número de domicílios particulares permanentes totais por tipo de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo na região nordeste do Brasil - 2011-2015 39
- Tabela 4 - Número de municípios brasileiros com consorciamento intermunicipal, temas de consorciamento e variação percentual nos períodos 2011/2015 49
- Tabela 5 - Área e População residente do estado do Piauí e dos municípios do Coresa Sul do PI, por situação do domicílio em 2010 e estimativa total em 2015 89
- Tabela 6 - Índice de desenvolvimento humano municipal, renda per capita, índice de Gini e percentual de pobres, segundo os municípios do Coresa Sul do PI em 2010..... 90
- Tabela 7 - População por situação do domicílio, esperança de vida ao nascer, percentual da população em domicílios com água encanada, com banheiro e água encanada, com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados e com coleta de lixo, segundo o Brasil, o Piauí e os municípios que compõem o Coresa Sul do PI – 2010 ... 91
- Tabela 8 - População total, população total e urbana atendida com abastecimento de água, quantidade de economias ativas e extensão da rede de água dos municípios integrantes do Coresa Sul do PI – 2005/2016..... 93
- Tabela 9 - População total, população total e urbana atendida com esgotamento sanitário, quantidade de economias ativas e extensão da rede de esgotos, volume de esgotos coletado e tratado dos municípios integrantes do Coresa Sul do PI – 2005/2016.. 94
- Tabela 10 - Investimento e investimento per capita propostos em melhorias e ampliações de sistemas de abastecimento nos municípios do Coresa Sul do PI – 2007..... 110
- Tabela 11 - Valores liberados, data de inclusão, número da ordem bancária (OB) e data da ordem bancária do contrato 0218090-94, entre o Ministério das Cidades e o governo do estado do Piauí 2008 / 2017 112
- Tabela 12 - Data da última liberação e valor liberado pela Caixa Econômica Federal do contrato 0218090-94 por município integrante do Coresa Sul do PI – 2007-2014..... 120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais programas federais em saneamento na década de 1990.....	34
Quadro 2 - Modalidades de arranjos de cooperação existentes em países selecionados da Europa.....	47
Quadro 3 - Consórcios intermunicipais de saneamento em atividade no ano de 2011	51
Quadro 4 - Estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas ..	59
Quadro 5 - Síntese descritiva dos dados para a caracterização dos municípios do Coresa Sul do PI.....	68
Quadro 6 - Distribuição das entrevistas por município	70
Quadro 7 - Descrição de etapas, instrumento, documentos e tipo de tratamento para a análise da política do Coresa Sul do PI.....	75
Quadro 8 - Existência de políticas, planos, sistemas e mecanismos de participação e controle social no setor de Saneamento, data de aprovação, integração a consórcio intermunicipal, nos municípios integrantes do Coresa Sul do PI - 2016.....	95
Quadro 9 - Cronograma de operacionalização dos sistemas de abastecimento pelo Coresa Sul do PI.....	114

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Área de abrangência do Coresa Sul do PI no estado do Piauí - 2010.....	65
Cartograma 1 - Macrorregiões norte, leste, sudeste e sul propostas para atuação de novos operadores de serviços de saneamento - 2006	85
Figura 1 - Perspectivas 3D da sede do Coresa Sul do PI.....	104
Figura 2 - Informativos de divulgação das notícias da diretoria do Coresa Sul do PI	107
Fotografia 1 - Prefeitos, diretores do consórcio, representantes do PMSS e do governo do estado, em visita às obras da sede do Coresa Sul do PI, em Bom Jesus-PI....	105
Fotografia 2 - Mosaico sobre a sede do Coresa Sul do PI em maio de 2014 e outubro de 2017	105
Fotografia 3 - Mosaico sobre a crise hídrica no município de Curimatá.	122
Fotografia 4 - Mosaico sobre a viatura/laboratório móvel do Coresa Sul do PI em outubro de 2017.....	127
Fotografia 5 - Mosaico sobre o sistema de abastecimento construído em Alvorada do Gurguéia com recursos do Coresa Sul do PI - outubro de 2017.....	131
Fotografia 6 - Assembleia Extraordinária para proposição da extinção do Coresa Sul do PI, com a presença de prefeitos, secretários e do governador do estado. Palácio de Karnak, Teresina-PI. 26/06/2017	134

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADRS	Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável
AESBE	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
Agespisa	Águas e Esgotos do Piauí S/A
Bacen	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAAEE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF-1988	Constituição da República Federativa do Brasil 1988
CIDEVARPIFI	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento dos Vales dos Rios Piauí e Fidalgo
CIMU	Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana
CISAB ZM	Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG
CISMAE-PR	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná
CITCOCAIS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Território dos Cocais
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COMEPA	Consórcio dos Municípios do Médio Parnaíba
CONDETUR-PI	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Turístico
CONISAPI	Consórcio Intermunicipal do Semi-Árido Piauiense
CONSAD-PI	CONSAD Baixo Parnaíba Piauiense
COREDEPI	Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense
Coresa Sul do PI	Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí
EEAT	Estação elevatória de água tratada
ETA	Estação de tratamento de água
FCP-SAN	Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento
Funasa	Fundação Nacional de Saúde

Funasa-SB	Programa Funasa-Saneamento Básico
Fundação CEPRO	Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí
GIDUR/TE	Gerência de Desenvolvimento Urbano e Rural-Teresina/PI
GIGOV/TE	Gerência Executiva de Governo -Teresina/PI
IAEE	Instituto de Águas e Energia Elétrica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
INSEE	Institut National de la Statistique e des Étude Économiques
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCidades	Ministério das Cidades
MDA	Ministério da Agricultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OCPF	Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização de Países Produtores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
Planap	Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PNCDA	Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
Pronurb	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
Propar	Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento

Prosab	Programa de Pesquisa em Saneamento Básico
Prosanear	Pró-Saneamento
Prosege	Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAEAG	Sistema de Água e Esgoto de Alvorada do Gurguéia
SEINFRA	Secretaria de Estado da Infraestrutura
SEPLAN-PI	Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Piauí
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCU	Tribunal de Contas da União
UESPI	Universidade Estadual do Piauí
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UNIVALE	Consórcio Regional Univale do Piauí
UTR	Unidade de Tratamento de Rio

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	SUSTENTABILIDADE, POLÍTICA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL	23
2.2	ASPECTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO NO BRASIL .	29
2.2.1	O planejamento governamental em saneamento a partir da década de 1960	30
2.2.2	Um panorama do saneamento brasileiro no início do século XXI	36
2.3	AS NOVAS CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-TERRITORIAIS ASSOCIATIVAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	40
2.3.1	A descentralização da gestão pública	40
2.3.2	A estratégia de associação por meio de consórcios públicos	42
2.3.3	Os consórcios públicos: arcabouço legal e experiências internacionais e nacionais	43
2.4	A POLÍTICA PÚBLICA E SUAS METODOLOGIAS DE ANÁLISE	54
2.4.1	Ciclo de políticas públicas	57
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	63
3.1	LOCALIZAÇÃO DO CORESA SUL DO PI	63
3.2	FONTE DE INFORMAÇÕES SECUNDÁRIAS	66
3.3	DEFINIÇÃO DA AMOSTRA E ROTEIRO DA PESQUISA DE CAMPO	68
3.4	INSTRUMENTOS DE COLETA, FONTES E TRATAMENTO DOS DADOS PRIMÁRIOS	69
3.5	A ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA DO CORESA SUL DO PI	73
4	O CORESA SUL DO PIAUÍ: UMA ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA	77
4.1	ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA NO CORESA SUL DO PI	77
4.1.1	Montagem da Agenda: o novo cenário do saneamento	78
4.1.2	Formulação de Políticas: um desenho obtuso	83
4.1.2.1	Caracterização dos municípios do Coresa Sul do PI	87
4.1.3	Tomada de decisão política: a euforia e a exortação	96
4.1.4	Implementação de política: a falta de rumo	106
4.1.5	Avaliação de política: o malogro do Coresa Sul do Piauí	125
5	CONCLUSÃO	135
	REFERÊNCIAS	139
	APÊNDICES	151
	ANEXOS	160

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico configura-se como condição elementar para o desenvolvimento humano que as sociedades atuais têm buscado, dado o seu caráter multissetorial que engloba questões diversas, tais como: a saúde, os recursos hídricos, a organização social, a política.

O estado do Piauí apresenta limitações para a prestação de bens e serviços públicos, particularmente no setor de saneamento. Associado a isso, percebe-se ausência de articulação entre os municípios, que, carentes de recursos humanos e financeiros, encontram dificuldades para atender às demandas crescentes da população.

Um importante termômetro dessa situação é a exigência de planos de saneamento básico pelos municípios, sendo condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, cujo prazo foi definido no Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, em regulamentação à Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

Tal decreto definia, inicialmente, que todos os municípios deveriam ter seus planos de saneamento até o exercício financeiro de 2014. No entanto, com a impossibilidade de cumprimento generalizada, esse limite foi estendido até 31 de dezembro de 2015 (Decreto nº 8.211, de 2014). Em se repetindo a conjuntura, estabeleceu-se um novo vencimento, 31 de dezembro de 2017 (Decreto nº 8.629, de 2015). Em virtude do descumprimento, estipulou-se o novo prazo, de 31 de dezembro de 2019 (Decreto nº 9.254, de 29 de dezembro de 2017) (BRASIL, 2014; 2015a; 2017). Em suma, esses nove anos não foram suficientes para que os municípios atendessem a esse ditame legal.

A adoção de modelo associativos – como os consórcios públicos, por exemplo – permitiria potencializar as ações dos agentes públicos, aproveitando as sinergias locais, dotando as municipalidades de maior capacidade de prestar bens e serviços públicos, garantindo a promoção do bem comum sob a ótica da sustentabilidade e do cumprimento do aparato legal estabelecido.

Em várias partes do mundo as associações interfederativas são reconhecidas como alternativas para a eficiente prestação de bens e serviços públicos, uma vez que, individualmente – para alguma municipalidade – seria difícil, senão impossível, atender ao interesse dos seus cidadãos. A experiência europeia, pela sua tradição, sua estrutura populacional e territorial, apresenta modalidades e desenhos que foram difundidos e serviram a outras regiões do globo desde o século XIX, adequando-se aos diferentes ordenamentos

territoriais e momentos de centralização ou descentralização pelo quais os países passaram (RODRIGUES, 2010).

O caso francês chama a atenção pelo seu expressivo número de unidades territoriais e os vários modelos de agrupamento empregados para os mais diversos fins. No ano de 2018 foram reconhecidas 35.228 localidades, que possuíam 64.300.821 habitantes. Nesse espaço, foram identificados 11.848 arranjos em coletividades de diversas modalidades e objetivos (RÉPUBLIQUE, 2018). O ajuntamento em torno de objetivos comuns, mais que uma alternativa, representa a única forma de responder às demandas sociais.

A partir do ano de 2005, com o novo arcabouço legal instaurado pela Lei nº 11.107/2005 – Lei de Consórcios Públicos (BRASIL, 2005) – inaugura-se um novo momento na política associativa, a qual vai gozar de tratamento diferenciado e prioritário no âmbito dos investimentos federais. Estimula-se, assim, a formação de consórcios que proliferaram ao longo do decênio seguinte nas diversas modalidades. Além disso, foi observado que dez anos depois de assinada a referida lei, 3.691 municípios integram algum tipo de consórcio público, o que representa 66,3% dos 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2015).

Identificar os consórcios firmados em território piauiense não se constitui em tarefa frugal uma vez que as informações se mostram incompletas, em fontes difusas e pouco documentadas. Das práticas de consórcios públicos identificadas¹, a que teve maior destaque e repercussão em âmbito local, estadual e federal foi o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (Coresa Sul do PI) – objeto desta pesquisa – criado em 2006, autodenominando-se o primeiro consórcio público de saneamento implementado sob a égide da Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), e que se alinhava à Política Federal de Saneamento Básico, que viria a ser definida na Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007).

Em se observando o processo de difusão e estímulo à associação de entes federados, percebeu-se que o simples ajuntamento de municípios, *per se*, não foi capaz de gerar sinergia suficiente para o empreendimento da ação pública na solução de problemas locais ou regionais.

Importa examinar o conjunto de forças que se mobilizam, os mecanismos que se utilizam e os meios de empreender políticas públicas. Tais processos carecem de avaliação, tanto para que sejam replicadas, quando exitosas ou desestimuladas, quando não se sustentam. Entender os meandros e as causas de sucesso ou insucesso, gera eficiência na ação

¹ Além do Coresa Sul do PI, são reconhecidos o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Território dos Cocais (CITCOCAIS), que tem finalidade multitemática; o Consórcio dos Municípios do Médio Parnaíba do Piauí (COMÉPA), fundado em 30/04/2014, também com multifinalidades; e o Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense (COREDEPI), com a temática do desenvolvimento (TCE, 2017b).

governamental e ganhos sociais. Importa, ainda, realizar uma análise crítica afora os frios relatórios de gestão ou registros de atividade que podem, eventualmente, mascarar eventos e interesses furtivos quando da programação estatal.

Dentre as modalidades associativas identificadas no estado do Piauí encontra-se o Coresa Sul do PI, tido como o marco da inovação do novo aparato legal instituído pela nova Lei dos Consórcios Públicos em 2005, amplamente propalado pelo poder central, que carece de uma avaliação ampliada, dado que se observou uma primeira avaliação em Piterman (2014), a qual já sinalizava a desproporção de forças entre os entes associados e a baixa capacidade de articulação que o levava a uma paralisia.

Busca-se, portanto, ampliar essa investigação à análise de execução de obras, bem como observar quais mecanismos de avaliação se impuseram a esse empreendimento. Assim, questiona-se: a partir desse experimento no setor de saneamento, como o Coresa Sul do PI foi concebido e como se encaminhou a sua implementação e o acompanhamento de suas ações de saneamento para que se concretizassem em ganhos de qualidade de vida à população da região sul piauiense?

Tem-se por hipótese que a experiência de consorciamento no Piauí, por meio do Coresa Sul do PI, se deu apoiado em uma estratégia política federal – em um modelo *top-down* – e não na mobilização dos entes federados. Firmado verticalmente, o Consórcio não conseguiu se legitimar uma vez que, ignorando a filosofia do modelo associativo, os seus membros nas esferas estadual e municipal não se vincularam em torno de problemas comuns e necessidades coletivas.

Nessa formatação associativa, quando as ações não são planejadas, coordenadas e executadas mutuamente, favorece-se o insucesso, que se patenteia pela pouca adesão efetiva dos membros, dispêndios financeiros e econômicos infrutíferos, além do desgaste político e de gestão do poder público frente ao cidadão.

Vislumbra-se que a adoção de modelos mais adequados à realidade local implicaria em ganhos qualitativos às condições de bem-estar das populações assistidas, com uma utilização mais racional dos escassos recursos financeiros, permitindo a disponibilização de serviços de saneamento ambiental àqueles municípios que não teriam – individualmente – condições de prestá-los com a quantidade e a qualidade necessária e exigida pela legislação ambiental vigente.

Desta forma, tem-se por objetivo geral analisar o ciclo de política associativa no setor de saneamento, por meio do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí, como estratégia de desenvolvimento local.

São objetivos específicos desse estudo:

- Analisar o processo de formulação e implantação do Coresa Sul do PI, considerando a legislação, a ‘agenda’, os atores institucionais e as suas motivações;
- Investigar a execução físico-financeira das ações propostas, em que pese o cumprimento de metas e obrigações e a resolução dos problemas existentes nos municípios;
- Analisar os mecanismos utilizados no acompanhamento e na avaliação da política.

Esta tese está estruturada em três capítulos excetuando-se essa Introdução. No segundo capítulo, que apresenta o Referencial Teórico, fez-se uma discussão conceitual das principais categorias analíticas da pesquisa, quais sejam: o saneamento, a política, a associação interfederativa e metodologias de análise de política. No terceiro capítulo percorre-se os passos metodológicos da pesquisa com a apresentação da localização da área de estudo, as fontes de informação primárias e secundárias, a definição metodológica e os instrumentos de coleta, fonte e tratamento de dados. O quarto capítulo aborda a análise da estratégia de consorciamento do estado do Piauí, percorrendo os cinco estágios do ciclo de política pública: a **montagem da agenda**, a **formulação da política**, a **tomada de decisão política**, a **implementação** e **avaliação de política**, incluindo um breve diagnóstico socioeconômico dos municípios do Coresa Sul do PI, ao que se segue a conclusão e ajuntam-se apêndices e anexos que complementam o corpo do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No intuito de compreender o processo de concepção, implementação e avaliação de uma experiência de consorciamento no setor de saneamento, cabe compreender o ambiente político-institucional por suas múltiplas dimensões. Assim, buscou-se nesse capítulo contextualizar a esfera histórica em que o saneamento é percebido como vetor indispensável à qualidade de vida do cidadão, identificando a ascensão dessa questão no ambiente acadêmico e político, tornando a uma condição *sine qua non* ao desenvolvimento humano.

A atmosfera de transformação política brasileira nos anos de 1960 conduziu o conjunto das ações do poder público, em suas diferentes esferas, ao modelo de prestação do serviço de saneamento que alcança ao longo das décadas uma evolução perceptível, mas longe de suplantando o problema da sua universalização. Daí ser necessário que se contextualize a programação governamental no setor, por meio dos sucessivos governos – autoritários ou democráticos – que explique o atual delineamento institucional e legal, gestado em processos de maior ou menor concentração do poder central, com repercussão direta nos papéis secundários ou de protagonismo dos estados e municípios na condução da ação pública.

Na atualidade a figura do consórcio público continua destacada, com empreendimentos implantados em várias partes do mundo, em muitas nações como uma estratégia consolidada e imperativa à prestação de serviços públicos, servindo de modelo de gestão compartilhada.

Por fim, buscou-se apresentar aspectos de análise e avaliação de políticas públicas que se colocam como capazes de aferir os seus resultados, apurando os seus êxitos ou insucessos. Em alguma medida esses modelos de análise podem ser utilizados para nortear, moldar, ajustar ou sustar práticas que tiveram como pressuposto o atendimento das necessidades de um povo e que merecem um olhar atento para que se garanta os ganhos baseados na eficiência do investimento ou gasto público, da melhoria das condições gerais de vida e da satisfação dos cidadãos.

2.1 SUSTENTABILIDADE, POLÍTICA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL

A época moderna é marcada por profundas mudanças de concepção a respeito da natureza. A visão organicista, vinda desde a Renascença, em que a natureza tem uma função de nutrição do sistema, acaba por dar espaço a uma visão mecanicista do mundo. Assim, ela deve ser conhecida para ser explorada. Partindo de saberes diversos – biologia, engenharia, gestão, estatística – os inventários das riquezas naturais vão permitindo uma reconceitualização da

natureza. Essa passa a ser enxergada sob uma visão produtiva, em que os elementos naturais passam a ser vistos como recursos a serem explorados (FREZZOZ *et al.*, 2014).

Nessa perspectiva, apreende-se que, sob uma dimensão ecológica, o espaço natural pode ser entendido como o *locus* de suporte às interações ecossistêmicas. Nele decorrem diversas relações que afetam as condições ambientais gerais, a exemplo do estoque de recursos e depósito de resíduos, que promovem perturbações em diferentes níveis, exigindo desse espaço uma capacidade de resiliência, o que também pode ser compreendido como sustentabilidade.

O avançar da ciência, que de modo geral é um espaço de ruptura e de superação de ideias e conceitos, trará uma concepção de sustentabilidade diferenciada. Nas ciências sociais considera-se a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Uma das correntes a discutir esse conceito de sustentabilidade é a economia ecológica, que reconhece o ambiente como um limite para o avanço imensurável da atividade econômica, tanto do aspecto da geração de problemas ambientais, quanto da estabilização da produção que gera resíduos dentro de uma capacidade de suporte. Essa sustentabilidade seria promovida pelos ajustes no processo produtivo, observando-se parâmetros físicos de sustentabilidade ecológica, bem como pela adoção de valores solidários de busca de bem-estar em uma escala inter e intrageracional (ROMEIRO, 2012).

Isso certamente afetaria o que a economia tradicional convencionou chamar de desenvolvimento, que significaria dentre outros elementos, o crescimento acompanhado pela melhoria das condições de vida das populações e mudanças na estrutura econômica com aumento da atividade industrial em face da agrícola, que exigiria um fluxo migratório do campo para as cidades e uma redução de importação de produtos industrializados, tornando as nações menos dependentes das economias externas (SANDRONI, 2002). Seria o crescimento econômico demonstrado como consequência do aumento da capacidade produtiva e diretamente refletido no PIB, que não contempla, necessariamente, a percepção de sustentabilidade ambiental ou desigualdade social. Daí a necessidade de haver uma abordagem multidimensional que contemple outros aspectos de relevância socioambiental.

Em uma perspectiva estritamente econômica, o espaço natural onde as atividades sociais e produtivas se expressam é ignorado. A natureza é tida como uma fonte inesgotável de matérias-primas e depósito de resíduos da produção, sem que seja devidamente contabilizada nas contas patrimoniais dos países.

Nesse esteio, apreende-se que os impactos ambientais são uma constante desde o surgimento do ser humano na Terra. No entanto, é com o advento capitalista que eles se convertem em problema. Rocha (2016) descreve que a partir da Revolução Industrial inglesa,

do século XVIII, com a intensificação da produção trazida pela expansão fabril e as migrações, as aglomerações humanas vão gerar maior preocupação dado o seu impacto ao ambiente, com reflexos imediatos sobre a sua salubridade.

A emergência da preocupação com a questão ambiental é vista desde o final do século XIX e vai se intensificar paulatinamente no ambiente acadêmico-científico. Segundo Lascoumes (2012), no final dos anos de 1960, o conjunto dessas ideias emerge da sua marginalidade e passa a ter um reconhecimento político, gerando agrupamentos mais radicais e políticos. Esse movimento vai se ampliar para além da necessidade de proteção de ambientes naturais e espécies, além de incorporar novas questões quais sejam: os fundamentos técnico-científicos da civilização moderna, a concepção estritamente econômica do ambiente e as formas de governar².

Os governos passaram a incorporar nos discursos oficiais das nações, o que viria a ser denominado *desenvolvimento sustentável*, uma concepção alternativa, baseada na tríade do desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente.

Segundo Negret (1994, p. 143),

O Desenvolvimento Sustentável constitui uma visão crítica dos modelos tradicionais de desenvolvimento ante a necessidade de garantir a continuidade da vida na Terra, em termos gerais, e a qualidade de vida, em particular, para a comunidade humana, ante a ausência de justiça social e a capacidade do planeta de continuar sendo usado e abusado como se tratasse de uma fonte infinita de recursos.

As críticas feitas a esse modelo de desenvolvimento são, basicamente, de implementação e de construto. O conceito de desenvolvimento sustentável seria uma forma de ecologizar a economia, eliminando a contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza. Leff (2001, p. 24) defende a ideia de que

A retórica do desenvolvimento sustentável converteu o sentido crítico do conceito de ambiente numa proclamação de políticas neoliberais que nos levariam aos objetivos do equilíbrio ecológico e da justiça social por uma via mais eficaz: o crescimento econômico orientado para o mercado. Este discurso promete alcançar seu propósito sem uma fundamentação sobre a capacidade do mercado de dar o justo valor à natureza e à cultura; de internalizar as

² *Depuis la fin du XIX^e siècle et surtout depuis les années 1950, c'est un militantisme associatif de groupes naturalistes e les diagnostics scientifiques portés par des réseaux de géographes et biologistes (UICN) qui ont créé « l'environnement » comme préoccupation sociale. A la fin des années 1960, ces groupes et leurs idées vont sortir de leur marginalité et recevoir une reconnaissance politique. Cette dynamique est soutenue par la création de nouveaux groupements focalisés sur les nucléaires, plus radicaux et politique. [...] La prise de conscience de l'importance des questions environnementales a largement dépassé le besoin de protection des milieux et espèces naturels pour poser trois grandes interrogations nouvelles dont les effets sont toujours sensibles, aujourd'hui. Elles concernent les fondements scientifique et techniques de la civilisation moderne ; sa conception strictement économique du développement ; enfin, les façons de gouverner (LASCOUMES, 2012, p. 24-25).*

externalidades ambientais e dissolver as desigualdades sociais; de reverter as leis da entropia e atualizar as preferências das futuras gerações. [...] O desenvolvimento sustentável converteu-se num *trompe d'œil* que distorce a percepção das coisas, burla a razão crítica e lança à deriva nossa atuação no mundo.

Nos últimos anos, o próprio conceito de desenvolvimento sustentável tem sido rediscutido, uma vez que – erroneamente – verifica-se uma identificação deste com as ideias afins, mas distintas, de sustentabilidade e sustentabilidade ecológica. Assim, muitas vezes o que se entende por desenvolvimento sustentável não é, senão, apenas um dos múltiplos aspectos que se enquadram nesse novo modelo. Ocorre, por vezes, de interpretá-lo apenas como um padrão de transformações econômicas, uma atitude conservacionista, a busca de justiça social, ou a preocupação com gerações futuras. Tudo isso é desenvolvimento sustentável, mas de forma agregada.

O reconhecimento de que o objetivo maior do desenvolvimento é a criação de um ambiente que permita a expansão das oportunidades para as pessoas constitui-se no cerne da mudança de paradigma que se processa na atualidade, com a intensa atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) que, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), defende o ideário do desenvolvimento humano sustentável, em que se deve permitir a todos os indivíduos ampliar ao máximo as suas capacidades e fazer delas o melhor uso em todos os campos: econômico, social, cultural e político.

Daí, o desenvolvimento humano inspira a valorização da vida humana na sua plenitude, independente da sua condição de nascimento, do seu país de origem, da sua posição social ou de qualquer outro atributo que se possa conceber, visto que, as pessoas teriam direito a desfrutar de uma vida longa com igualdade de oportunidades para exercitar o seu potencial: “[...] refere-se à expansão da riqueza da vida humana, em vez de simplesmente a riqueza da economia em que os seres humanos vivem. É uma abordagem voltada para as pessoas e suas oportunidades de escolhas³” (UNDP, 2018, tradução nossa).

Esse conceito de desenvolvimento humano é operacionalizado pela melhoria do nível de bem-estar das pessoas e pelo processo de alargamento de suas escolhas individuais, que não são nem finitas nem estáticas, mas que podem ser representadas por três dimensões: a) as *Pessoas*, que devem ter suas vidas melhoradas; b) as *Oportunidades*, que significa dar às pessoas mais liberdade para viver a vida que elas valorizam, reconhecendo as suas habilidades

³ *Human development – or the human development approach - is about expanding the richness of human life, rather than simply the richness of the economy in which human beings live. It is an approach that is focused on people and their opportunities and choices (UNDP, 2018).*

e dando chances de usá-las; e c) as *Escolhas*, que são decorrência de oportunidades, em que se criam ambientes para as pessoas, individual e coletivamente, desenvolverem todo o seu potencial e terem uma chance razoável de levar a vida produtiva e criativa que valorizam.

Desse modo, as teorias de desenvolvimento respondem a questões de acumulação material em um dado momento histórico, a transformações conjuntural e estrutural em outros, e a superação de todo um modelo civilizatório, como se apregoa mais recentemente. Desta forma, verifica-se a evolução da concepção de desenvolvimento das sociedades se concretizar de maneira gradual, mas profunda.

Preceituar-se o desenvolvimento como um processo limitado é um equívoco e, portanto, seu entendimento deve abarcar seu dinamismo, mostrando-se aberto às novas concepções que, como visto, acabam se impondo.

As concepções de planejamento e gestão ambiental se apresentam como elementos-chave do ideário de desenvolvimento sustentável, uma vez que se articulam com as temáticas do ordenamento territorial, das políticas ambientais, do planejamento ambiental. A partir delas pode-se prever um conjunto de ações a serem implementadas em um ambiente rico, mas contraditório, de grande disponibilidade hídrica – inclusive superficial – e cidades com problemas graves de acesso a abastecimento e esgotamento sanitário.

Rodriguez e Silva (2013, p. 137) afirmam que

A Política Ambiental é definida como o instrumento jurídico e institucional que consiste em um conjunto de princípios doutrinários que formam as aspirações sociais e/ou do governo em relação à regulamentação da utilização do controle, da proteção e da conservação do sistema ambiental.

A Política Ambiental é uma tarefa essencialmente relacionada com o poder político com as instituições estaduais que desempenham um papel essencial na definição das estratégias, das políticas e dos incentivos que promovam certas características necessárias para incorporar a sustentabilidade no processo de desenvolvimento. É definida como uma política pública que é eminentemente técnica. Deve ter um caráter intra-setorial, ou seja, distinguida pela transversalidade, incluindo todas as esferas e setores da atividade socioeconômicas das sociedades humanas.

Para que se alcance a sustentabilidade exige-se a articulação de intenções e práticas que possam se expressar através dos instrumentos de planejamento. O planejamento, pela sua natureza, busca orientar a gestão a fim de promover o desenvolvimento, a redução das desigualdades e a consequente melhoria nas condições de vida da população.

Segundo Bernardi (2009, p. 374), o planejamento deve traçar diretrizes gerais, fixar metas e objetivos de desenvolvimento para um determinado período da gestão municipal.

Assim,

Toda essa abrangência e a amplitude de fatores envolvidos servem para elucidar a importância do planejamento para qualquer município brasileiro, independentemente de seu tamanho e de sua população, mesmo para aquelas cidades que dificilmente serão grandes metrópoles, como ocorre com lugares antigos que continuam configurando-se como pequenas comunidades urbanas. Sendo assim, o objetivo do planejamento não é apenas preparar a cidade para um dia possuir uma grande população e ter condições de enfrentar os problemas dos grandes centros, como trânsito, transporte, poluição, degradação urbana, violência, entre outros.

O histórico do planejamento urbano municipal apresentado por Bernardi (2009, p. 377), traz consigo uma ênfase no ordenamento e disciplinamento do solo urbano nos seus primórdios, ressaltando “[...] a distribuição e o uso da terra urbana, os espaços públicos e privados, as vias públicas, os setores de habitação, o comércio e a indústria, as futuras obras de infraestrutura e os equipamentos urbanos, sociais e comunitários”. Dessa forma, o delineamento da ação pública evolui ampliando o seu escopo para questões de todos os aspectos da vida urbana, desde o planejamento territorial até o desenvolvimento socioeconômico.

Implantada a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) os municípios ascendem em direitos e obrigações em relação aos demais entes federados. Desde então, ampliam a sua autonomia e repartem atribuições com os estados e a União, ganhando competências para a prestação de bens e serviços públicos, justificado pela busca da eficiência, pois estariam mais próximos dos beneficiários diretos da ação pública. Esse incremento de responsabilidades pressupunha uma elevação das suas receitas, que comportem a missão ora ampliada.

A Constituição Federal apresenta um novo modelo de gestão pública em que Planejamento, Orçamento e Gestão devem se integrar para dar conta da missão de promover o desenvolvimento sustentado da Nação, com a adoção dos diversos instrumentos de planejamento que definem o modelo orçamentário brasileiro. Assim, no seu artigo 165, instituíram-se os três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias, ditadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e os orçamentos anuais, contemplados na Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

A Carta Magna contempla ainda um capítulo específico sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, que prevê uma série de complementações que assegurariam o direito à cidade, da sua função social, da sua propriedade e da democratização da gestão urbana, em que a figura do Plano Diretor se converte em norma constitucional no Artigo 182, parágrafo 1º (BRASIL, 1988).

Nesse marco legal, os recursos naturais entram em pauta como bens da União, estados e municípios, como é o caso da água. Atribuindo responsabilidades sobre a conservação desse recurso, a Constituição Federal não reconhece, naquele momento, a água como direito humano essencial ao cidadão, o que só vai ocorrer a partir de 2010, quando os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovam por unanimidade essa condição e passam a acompanhar com mais rigor diversas outras condições de sustentabilidade ambiental através das Metas do Milênio (ONU, 2014).

2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO NO BRASIL

Considerando os avanços e retrocessos históricos⁴, o saneamento vai abarcar os aspectos de preservação ou modificação ambiental, a fim de se evitar agravos e/ou se promover a saúde, tais como: a) água e seu tratamento para abastecimento; b) preservação de cursos d'água para usos múltiplos; c) tratamento dos esgotos sanitários; e d) remoção, disposição e tratamento de resíduos sólidos (ROCHA, 2016).

O saneamento básico é uma das preocupações incluídas – juntamente com habitação e transportes urbanos – no bojo do artigo 21º, que declara as competências da União para o desenvolvimento urbano, e que deve ser compartilhado através de programas para a sua promoção com estados, distrito federal e municípios, como reza o artigo 23º. Nesse aspecto, o sistema de saúde montado de forma tripartite, deve ser um dos articuladores da formação de políticas bem como da sua execução, o que é balizado pelo artigo 220 (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a concepção do saneamento básico se alarga – conceitualmente – a partir dessa normativa, acompanhando a mudança de paradigma do desenvolvimento, mais fortemente fundamentado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92). Isso fica objetivado na denominação “saneamento ambiental” que passa a figurar nos documentos de planejamento, como o Resultado da Consulta Nacional da Agenda 21 Brasileira (AGENDA 21, 2002) e no manual de saneamento da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) (BRASIL, 2004).

⁴ Na idade média, com a hegemonia do pensamento eclesiástico, impunha-se restrições ao uso de água, uma vez que a posse e administração dos sistemas públicos – já existentes desde o século I a.C. – eram atribuídos à Igreja, que desestimulava hábitos de higiene em nome da fé, levando à proliferação de doenças. Dessa forma, os banhos deveriam ser evitados para não se exhibir os corpos e evitar desejos e tentações. Associado a isso, as doenças eram vinculadas a castigos divinos. Com as restrições de posse e uso, as alternativas eram a construção de poços, que muitas vezes próximas a pocilgas e fossas, levavam mais doenças às populações. Essa situação vai se modificar na época moderna com o advento do desenvolvimento técnico, ainda que acompanhado de crescente poluição (ROCHA, 2016).

Por saneamento ambiental, o governo brasileiro entende

o conjunto de ações socioeconômicas que têm como objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por intermédio de: abastecimento de água potável; coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo; drenagem; controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, melhorias sanitárias domiciliares, educação sanitária e ambiental e demais serviços especializados com a finalidade de proteger e melhorar a condição de vida, tanto nos centros urbanos quanto nas comunidades rurais (BRASIL, 2004, p. 14).

A forma como as políticas de saneamento foi desenhada e executada pelo poder público explica o estado de déficit de cobertura e consequências diretas sobre as condições de saúde da população e a qualidade do ambiente.

As condições de saneamento são reconhecidas pelo Ministério da Saúde (MS) como um dos determinantes sociais de saúde. Por determinantes entende-se

fatores sociais, econômicos, culturais, étnico-raciais, psicológicos, comportamentais e ambientais que influenciam o processo saúde-doença. Por exemplo: habitação, saneamento, condições de trabalho, serviços de saúde e educação, incluindo também a trama de redes sociais e comunitárias (BRASIL, 2012. p. 21).

Elas repercutem nas dimensões econômica, institucional e ambiental, fazendo com que o seu alcance – na quantidade e qualidade adequados – seja essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável tão destacados no escopo das políticas públicas.

2.2.1 O planejamento governamental em saneamento a partir da década de 1960

O histórico das ações do Estado na implementação dos diversos planos de saneamento nacional mostra uma tendência à centralização até o final do século XX. Justo (2004) afirma que, no final dos anos de 1960, a maioria dos sistemas de saneamento básico era gerida pelas prefeituras municipais.

Lima (2018) aponta que a Política Nacional de Saneamento Básico foi instituída pelo Decreto-Lei nº 248/67⁵, que teve uma vigência breve. Ainda no ano de 1967, institui-se a Lei nº 5.318/67⁶, que além da Política Nacional de Saneamento, cria o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE). Tal Lei ampliará o escopo do Decreto-Lei nº 248/67, que trata apenas dos “setores” de abastecimento de água e esgotos sanitários e passa a contemplar: saneamento

⁵ O Decreto-Lei nº 248 foi publicado no Diário Oficial de 28 de fevereiro de 1967, instituindo a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico e dá outras providências.

⁶ A Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, estabelecendo a Política Nacional de Saneamento e criando o Conselho Nacional de Saneamento.

básico, compreendendo o abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos; esgotos pluviais e drenagem; controle da poluição ambiental, inclusive do lixo; controle das modificações artificiais das massas de água; controle de inundações e de erosões. Esses componentes já estavam firmados no Decreto-Lei nº 303/67⁷.

Ainda de acordo com Lima (2018), caberia ao CONSANE o planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento, que se efetivaria a partir da criação do Decreto-Lei nº 949, de 13/10/1969, que disporá sobre as aplicações de recursos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) nas operações de financiamento para saneamento, autorizando a utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para investimentos em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além daqueles em habitação previstos na Lei nº 5.107, de 13/07/1966, que instituiu o Fundo. Esses seriam os instrumentos legais que possibilitaram a criação, no ano de 1971, do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

O Planasa se consuma com o apoio de instituições e agências financeiras internacionais, como: o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, a *United States Agency for International Development* (USAID) (ROCHA, 2016).

Um dos pontos cruciais desse novo arranjo é o condicionamento de investimentos nos municípios à concessão da prestação de serviços às companhias estaduais que se criavam para essa finalidade específica. O estímulo à criação destas companhias, instituídas juridicamente como sociedades de economia mista, forçava os municípios a assentir concessão a estas para a operacionalização dos serviços.

Para Rocha (2016), isso se justifica pelo ambiente anterior ao Plano, em que os projetos eram isolados e – eventualmente – de pequeno porte, particularmente em comunidades com menos recursos, inviabilizando-os; havia escassez de recursos humanos qualificados, repercutindo inclusive no custo operacional; tinha-se a elevação dos custos de projeto, em virtude da sua não padronização de planta, bens e equipamentos; inexistia um sistema racional de tarifas; havia uma deterioração orçamentária por conta de processos inflacionários; o empreguismo tornava-se presente dado o subemprego e o primarismo político; mobilização de recursos (financeiros, técnicos e humanos) em escala desproporcional à demanda; e a atuação desordenada de um grande número de organismos nos âmbitos municipais, estaduais e federal.

⁷ O Decreto-Lei nº 303 foi publicado na mesma data do Decreto-Lei nº 248, 28/02/1967, e cria o Conselho Nacional de Contrôles da Poluição Ambiental e dá outras providências (sic).

Lima (2018) categoriza essa atuação do governo central, em que se impõe a delegação de titularidade como uma ação “hierárquica” e “centralizadora”, que seriam características latente da administração pública naquele momento histórico. Dessa forma, os estados se investem da prestação dos serviços e a União do planejamento e financiamento do setor. Dá-se, nesse ambiente discricionário, uma mudança paradigmática em que

[...] serviços de saneamento prestados pelos municípios, seus órgãos e entidades, assim como o padrão de financiamento da infraestrutura adotado até os anos 1960, foram contestados em prol de um modelo burocrático empresarial estadualista e, esse, posteriormente, e pelos mesmos motivos (baixa cobertura e desempenho), por modelos privatistas, senão de transferência direta dos serviços para empresas privadas, pelo menos mediante a incorporação de modelos de gestão típicos dessas empresas. [...] Esse modelo esteve presente nas sucessivas fases históricas de construção de políticas de saneamento básico no Brasil, caracterizado por um processo interdependente de existência de trágicos indicadores de cobertura dos serviços, percepção de exaurimento dos arranjos institucionais até então em curso e a construção de consensos visando a instituir novos arranjos (LIMA, 2018, p. 58)

Esse modelo de financiamento dos serviços de saneamento, que buscava a universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário vai se estender até o ano de 1986, quando o BNH – braço forte do sistema financeiro da habitação – é extinto e incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Esse marco define o começo do desmonte de todo o sistema de saneamento, encabeçado por aquela instituição.

Começa então, o processo de supressão do Planasa, com o fim do Sistema Financeiro de Saneamento que o constituía. Logo, o ambiente político e econômico de crise no país fará com que no ano de 1990, o Planasa seja extinto⁸ (ROCHA, 2016).

Passada a “década perdida”, nos anos de 1990 ainda se buscava a estabilidade econômica do país, o que retardou a aplicação de planos de desenvolvimento no setor. Segundo Araújo Filho (2008, p. 61-62),

Em que pese o caráter politicamente coercitivo e socialmente seletivo do Planasa, havia uma instância nacional de coordenação e a existência de regras e papéis que orientavam as relações entre os agentes do setor. Após a extinção do BNH em 1986 e o fim do Planasa em 1990, o modelo institucional de coordenação da política entrou em processo de desagregação, caracterizado pela inexistência de uma instância decisória que unificasse as ações da política no âmbito do governo federal; pela desarticulação e fragmentação dos seus agentes; pela ausência de um efetivo marco jurídico-político que servisse de referência para a atuação dos diversos níveis de governo; e, principalmente, pela erosão da capacidade de planejamento da política, derivada tanto da ausência de um marco regulatório nacional quanto da imprevisibilidade do

⁸ Um importante balanço da ação do Planasa foi realizado por Salles (2009), e está disponível em: <https://goo.gl/CBfVWT>.

processo de alocação de recursos. Nesse contexto, a política de saneamento passou a ser pulverizada e coordenada por uma série de órgãos e ministérios distintos, e ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o quadro que caracterizava o setor era de pulverização de recursos, superposição de competências no âmbito federal e ausência de uma política nacional coerente.

Na década de 1990, o ambiente é o de reestabelecimento da democracia, em que se caminha para a estabilidade política e a busca pela superação da crise econômica. As questões do saneamento ainda têm espaço na agenda e, em termos de quantidade de proposições, foi uma das mais profícuas.

Naquela década tem-se uma ampliação da cobertura sem que ocorra uma modificação estrutural no fornecimento de serviços de saneamento. De acordo com Turolla (2002, p. 13), “após o colapso do Planasa, as iniciativas governamentais revelaram-se pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu por toda a década de 1990 sem regulamentação”. Afirma ainda que a década de 1990 foi marcada, principalmente, pela evolução do marco legal, as políticas governamentais adotadas e o desalinhamento causado pelo início do movimento de privatização sem a definição do aparato legal do setor.

No âmbito nacional, o marco legal sobre o ambiente e o saneamento passa a ter um apontamento diferenciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988⁹. Várias questões são levantadas – tais como titularidade, gerenciamento de recursos, concessões, permissões, entre outros (BRASIL, 1988) – e vão exigir, ao longo da década seguinte as suas regulamentações. Exemplo disso é a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), através da Lei nº 9.433/97, que define a apropriação e o gerenciamento dos recursos hídricos na nação.

Turolla (2002) descreve um padrão comum nas políticas públicas relativas ao saneamento nos anos de 1990. Elas teriam ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços. Essas características seriam intensificadas nas duas gestões do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período de 1995 a 2002.

Os principais programas de saneamento realizadas pelo governo federal na década de 1990, que tinham como fonte de recursos o FGTS e instituições internacionais, particularmente o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram: o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb); o Pró-Saneamento (Prosanear); o

⁹ O próprio cenário mundial já apontava para a necessidade da evolução das políticas, em que se incorpore a preocupação ambiental. Foi o que ocorreu com a realização da Eco-92, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, em que as questões voltadas a água estiveram fortemente presentes nas discussões, sendo uma temática que se incorporará nos futuros documentos e acordos oriundos dessa Conferência, como a Agenda 21, o principal documento ratificado naquela ocasião. Destacam-se, ainda as convenções sobre mudanças climáticas; biodiversidade e desertificação; e a Carta da Terra (BARRETO, 2009).

Programa de Ação Social em Saneamento (PASS); o Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (Prosege); o Programa Funasa-Saneamento Básico (Funasa-SB); o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS); o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA); o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCP-SAN); o Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento (Propar); e o Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (Prosab) (TUROLLA, 2002). O Quadro 1 apresenta o período de execução, a forma de financiamento e os beneficiários e desdobramentos obtidos.

Quadro 1 - Principais programas federais em saneamento na década de 1990

Programa	Período	Financiamento	Beneficiário/desdobramentos
Pronurb	1990/1994	FGTS e contrapartida	População urbana em geral, com prioridade à baixa renda
Prosege	1992/1999	BID e contrapartida	População de baixa renda, privilegiando comunidades com renda de até 7 s.m.
PMSS I	1992(*)/2000	Bird e contrapartida	Estudos e assistência técnica aos estados e municípios em âmbito nacional; investimentos em modernização empresarial e aumento de cobertura dirigidos a Casan, Embasa e Sanesul
PRÓ-SANEAMENTO	1995-	FGTS e contrapartida	Preponderantemente áreas com famílias com renda de até 12 s.m.
PASS	1996-	OGU e contrapartida, BID e Bird	População de baixa renda em municípios com maior concentração de pobreza
Prosab	1996-	Finep, CNPq, Capes	Desenvolvimento de pesquisa em tecnologia de saneamento
PNCDA	1997-	OGU e contrapartida	Uso racional de água em prestadores de serviço de saneamento, fornecedores e segmentos de usuários
Funasa- SB	-	OGU e contrapartida	Apoio técnico e financeiro no desenvolvimento de ações com base em critérios epidemiológicos e sociais
PMSS II	1998/2004	Bird e contrapartida	Passa a financiar companhias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e estudos de desenvolvimento institucional
FCP/SAN	1998-	FGTS, BNDES e contrapartida	Concessionários privados em empreendimentos de ampliação de cobertura em áreas com renda de até 12 s.m.
Propar	1998	BNDES	Estados, municípios e concessionários contratando consultoria para viabilização de parceria público-privada

Fonte: Turolla (2002).

(*) Diversas fontes oficiais citam o ano de 1993 como aquele de início do PMSS (BRASIL, 2009; 2006d).

Destacada a ampla e descontínua programação estatal no setor de saneamento, Turolla (2002) discorre sobre o ambiente em que se aspirava a ‘modernização’, porém essa busca esbarrou em uma década em que várias foram as crises que impediam tal avanço. Além das internas, países emergentes foram constantemente assolados por instabilidades em suas economias que findavam por contaminar o ambiente de investimentos em outros países em vias de desenvolvimento, como era o caso brasileiro.

Sintetizando a atuação política do governo FHC, Turolla (2002, p. 17-18) afirma que

[...] A Política Nacional de Saneamento que foi mantida durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) teve como premissa que a universalização dos serviços seria atingida no ano de 2010. A política não chegou a ser institucionalizada na forma de lei, o que prejudicou severamente a sua implementação. [...] A ação modernizante incluiu o incentivo à realização de concessões à iniciativa privada, com base na regulamentação existente. O estabelecimento do marco legal relativo às concessões permitiu que em 1995 tivesse início um processo de privatização no setor de saneamento. [...] A principal consequência dessa ação foi um descompasso causado pelo incentivo ao processo de privatização sem que houvesse a definição do marco legal específico. A gestão do período também enfatizou a integração da política de saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano, de saúde e de meio ambiente. No caso das políticas de saúde, a integração apresenta vitórias mais importantes com a atuação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Resultados menos efetivos foram alcançados na integração com as políticas de meio ambiente. O planejamento do sistema de saneamento continuou desconectado do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do enfoque de bacia hidrográfica.

Do conjunto de programas empreendidos, o PMSS é aquele que vai se estender e derivar ações que perpassam governos¹⁰. Originalmente, o PMSS foi instituído no ano de 1993, como um projeto piloto, no intuito de estimular a reestruturação institucional e à 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, 2006d).

Na primeira metade da década dos anos 2000, já no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dá-se a retomada da Política de Saneamento por meio da reorganização de um aparato institucional conduzido pelo Ministério das Cidades (MCidades) e pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)¹¹.

¹⁰ “Criado em 1993, durante o final da gestão do então Presidente da República, Itamar Franco, o denominado PMSS I iniciou-se como um projeto-piloto, vinculado ao Ministério do Planejamento. Em 1994, o então Ministro da Fazenda do Governo Itamar, Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República, cumprindo dois mandatos (1995-2002). Na sua primeira gestão, em 1997, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) transformou o PMSS em um programa de caráter permanente, originando o PMSS II, que se constituiu na segunda etapa do Programa, através de um acordo de empréstimo internacional firmado com o Banco Mundial. Neste novo formato, o PMSS vinculou-se à Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do MPO. Na segunda gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PMSS passou a integrar a então criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada à Presidência da República. Desde 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o PMSS foi vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do novo Ministério das Cidades” (BRASIL, 2009, p. 12).

¹¹ No segundo mandato do governo Lula (2007-2010) estabelece-se as diretrizes nacionais para o saneamento básico a partir da Lei nº 11.445/07, de 5 de janeiro de 2007. O novo arcabouço institucional para o setor visa o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços, indicando o protagonismo do controle social (BRASIL, 2007).

No ano de 2003, o PMSS torna-se uma ação permanente do governo¹² – como suporte técnico de apoio – cujo objetivo é o de prestar assistência a estados e municípios brasileiros, assim como a seus prestadores e reguladores dos serviços de saneamento básico. O referido projeto visava a melhoria da gestão, particularmente no que tange à estruturação dos sistemas de saneamento, incluindo ações de planejamento; regulação e fiscalização; a própria prestação; capacitação; realização de estudos sobre temas relevantes de interesse nacional, e divulgação e disseminação de experiências (BRASIL, 2015b).

No entanto, segundo Borja (2014, p. 433-434),

Os esforços tanto do âmbito federal como estadual estão longe de garantir o direito ao saneamento básico no Brasil e os desafios se colocam em diversas dimensões, principalmente a política-ideológica, como também institucional, de financiamento, de gestão, da matriz tecnológica, da participação e controle social, dentre outras. Também a tradição tecno-burocrática da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, o patrimonialismo, as fragilidades do aparato estatal, a corrupção e o recuo dos movimentos sociais contestatórios ocorridos na última década vêm influenciando no avanço de um projeto político-social vinculado aos princípios da universalidade e da igualdade.

É nesse contexto que se desenvolve e prolifera a ideia de compartilhamento de ações públicas e se estimula a associação interfederativa como alternativa, particularmente o setor de saneamento.

2.2.2 Um panorama do saneamento brasileiro no início do século XXI

Em termos práticos, em que pese a intensificação da preocupação com questões relacionadas ao saneamento desde a segunda metade do século XX, tanto no âmbito acadêmico quanto político, os números de cobertura de saneamento, ainda, se mostram insuficientes. No ano de 1980, a Organização Mundial de Saúde (OMS) propunha, como aceitáveis percentuais de cobertura em nível mundial, 90% de abastecimento de água e 70% de esgotamento sanitário, para o meio urbano (JUSTO, 2004).

Desde então, diferentes organismos internacionais, como a ONU e os governos centrais, têm estabelecido protocolos na busca de alcançar níveis desejáveis de atendimento das populações por tais serviços. É o caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, pactuados no ano 2000, que definiram metas específicas de reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário

¹² Atualmente o PMSS ainda está ativo, com futuro incerto, uma vez que com a mudança de governo em 01 de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019).

(BRASIL, 2014). Esse direcionamento não foi suficiente para se alcançar plenamente as metas propostas.

O mais relevante levantamento das condições do saneamento no Brasil, a partir da virada do século, foi a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), em que se apresentou um conjunto de dados sobre suas várias dimensões, para os anos de 2000 e 2008, tendo sido descontinuada até a atualidade. Esses dados serviram para a publicação do Atlas de Saneamento 2011 (IBGE, 2011).

Segundo o IBGE (2011), os municípios declararam que as condições gerais de abastecimento de água eram próximas do ideal de plena cobertura. Em todo o país alcançou-se uma proporção de 99,4% de atendimento, o que significa que apenas 33 das 5.564 municipalidades não eram ligadas a uma rede geral de distribuição de água. No Nordeste esta proporção é ligeiramente menor, registrando-se a ausência em apenas 21 dos 1.793 municípios da região. Já no Piauí, encontrou-se a segunda pior média de cobertura (97,8%), em que 5 dos 223 municípios¹³ sofriam com a ausência de uma rede geral de abastecimento. No entanto, foi nesse estado que se registrou a maior evolução no período, com crescimento de 9% frente à melhoria de 2,6% no Brasil e 2,9% no Nordeste (TABELA 1).

Tabela 1 - Municípios, total e com algum serviço de saneamento básico, por tipo de serviço, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2000/2008

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios											
	Total		Com algum serviço de saneamento básico									
			Total		Tipo de serviço							
	Rede geral de distribuição de água (%)				Rede coletora de esgoto (%)		Manejo de resíduos sólidos (%)		Manejo de águas pluviais (%)			
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Brasil	5.507	5.564	5.497	5.564	98,1	99,4	52,3	55,2	99,6	100,0	78,7	94,5
Nordeste	1.787	1.793	1.782	1.793	96,6	98,8	43,0	45,7	99,3	99,9	68,9	90,1
Maranhão	217	217	212	217	93,4	99,1	2,8	6,5	96,2	99,5	51,4	96,3
Piauí	221	223	221	223	90,5	97,8	1,4	4,5	98,2	100,0	95,5	100,0
Ceará	184	184	184	184	99,5	100,0	48,9	69,6	100,0	100,0	67,4	99,5
Rio Grande do Norte	166	167	166	167	95,8	100,0	31,3	35,3	99,4	100,0	8,4	100,0
Paraíba	223	223	223	223	94,6	95,1	58,7	73,1	100,0	100,0	80,7	99,6
Pernambuco	185	185	185	185	98,4	100,0	89,7	88,1	100,0	100,0	91,4	91,4
Alagoas	101	102	101	102	100,0	100,0	37,6	41,2	100,0	100,0	84,2	85,3
Sergipe	75	75	75	75	100,0	100,0	66,7	34,7	100,0	100,0	94,7	100,0
Bahia	415	417	415	417	99,5	99,3	55,7	51,3	100,0	100,0	63,6	67,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000/2008.

¹³ O estado do Piauí passa a contar com 224 municípios a partir do ano de 2009, quando o município de Nazária foi instalado, seguindo o processo de emancipação aprovado ainda em 1995, pela Lei Estadual nº 4.810 de 27/12/1995.

Na Tabela 1 observa-se, ainda, que é no serviço de esgotamento que está o grande gargalo, em que as redes coletoras ainda estão longe de serem universalizadas. O cenário é mais grave no Piauí, em que apenas 10 municípios (4,5%) têm algum serviço de esgotamento sanitário. O estado ocupa a última posição na região Nordeste cuja taxa de cobertura é de 45,74%, frente ao percentual de 55,2% do país. Como paliativo, são utilizadas outras soluções, tais como: as fossas sépticas, os sumidouros, as fossas rudimentares, as fossas secas, as valas a céu aberto e os lançamentos em corpos d'água, o que promove agravos à saúde e piora nas condições de vida das famílias (IBGE, 2010).

A existência de manejo dos resíduos sólidos é declarada praticamente unânime no país. Na região Nordeste, apenas o Maranhão registra um município sem o serviço. A situação torna-se menos favorável quando se associa o manejo de águas pluviais, ainda deficiente em muitas as unidades da federação. A maior incidência da falta do serviço ocorreu na Bahia, cuja cobertura foi de 67,1% dos municípios. No estado do Piauí todos os municípios declararam ter o serviço, fazendo com que 90,1% dos municípios do Nordeste e 94,5% das cidades brasileiras fossem atendidas. Registre-se que os números não falam da qualidade do serviço, mas apenas da sua disponibilidade (IBGE, 2010).

Dados mais recentes são apresentados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE (2016), que revela o número de lares brasileiros com serviço de abastecimento de água por rede geral, alcançando no ano de 2015, a proporção de 85,4%, ou seja, do total de 68.036.893 domicílios, 58.125.564 dispunham do serviço (TABELA 2).

Tabela 2 - Número de domicílios particulares permanentes totais, segundo tipo de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo no Brasil - 2011-2015

Categoria	Números absolutos (1.000 domicílios)				
	Anos				
	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	62.117	63.768	65.130	67.039	68.037
Abastecimento de água					
Rede geral	52.572	54.459	55.348	57.250	58.126
Outra forma	9.545	9.310	9.782	9.789	9.911
Esgotamento sanitário					
Rede coletora	34.176	36.450	37.881	38.630	40.201
Fossa séptica ligada à rede coletora	4.746	3.901	3.423	3.922	4.254
Fossa séptica não ligada à rede coletora	9.026	9.248	8.297	8.901	10.406
Fossa rudimentar	10.301	10.571	12.111	12.180	9.973
Outro	2.029	1.950	1.831	1.974	1.887
Não tinham	1.838	1.649	1.588	1.431	1.315
Destino do lixo					
Coletado	55.170	56.620	58.196	60.188	61.114
Outro	6.947	7.148	6.934	6.851	6.923

Fonte: IBGE/PNAD 2011-2015.

Nos demais 9.911.329 domicílios, outras formas de abastecimento foram declaradas¹⁴. No Nordeste a proporção de assistência por rede é menor, alcançando 79,7% dos domicílios, o que equivale a 14.222.726 dos 17.836.708 de referência. Outros 3.613.982 domicílios declaram ter outra forma de abastecimento (Tabela 3).

Se o quadro do abastecimento ainda é uma preocupação, o quadro do esgotamento sanitário é ainda mais grave. No Brasil, 59,1% dos lares estão ligados a uma rede coletora, enquanto no Nordeste esse número cai para 37,7%, o que sinaliza um déficit no atendimento desse serviço básico. Uma parcela significativa da população ainda é atendida por fossa séptica ligada à rede coletora (BR - 6,3% / NE - 5,2%); fossa séptica não ligada à rede coletora (BR - 15,3% / NE - 22,1%); fossa rudimentar (BR - 14,7% / NE - 26,5%); Outro (BR - 2,8% / NE - 3,2%). E, o pior panorama é o de ausência total do serviço, que atinge 1.315.331 domicílios no Brasil (1,9%) e 952.989 domicílios no Nordeste (5,3%).

Tabela 3 - Número de domicílios particulares permanentes totais por tipo de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo na região nordeste do Brasil - 2011-2015

Categoria	Domicílios particulares permanentes				
	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL	16.226	16.709	17.078	17.562	17.837
Abastecimento de água					
Rede geral	12.975	13.472	13.532	14.035	14.223
Outra forma	3.251	3.238	3.545	3.527	3.614
Esgotamento sanitário					
Rede coletora	5.723	6.210	6.349	6.608	6.727
Fossa séptica ligada à rede coletora	816	651	550	614	920
Fossa séptica não ligada à rede coletora	3.377	3.492	3.021	3.491	3.943
Fossa rudimentar	4.385	4.465	5.490	5.245	4.720
Outro	634	731	545	623	574
Não tinham	1.291	1.159	1.122	.981	.953
Destino do lixo					
Coletado	12.558	12.816	13.352	13.880	14.101
Outro	3.668	3.893	3.726	3.682	3.736

Fonte: IBGE/PNAD 2011-2015.

O caso da destinação adequada do lixo também se mostra passível de ações para a sua universalização, em que pese a legislação vigente. Segundo o IBGE (2016), 60.187.752 (89,8%) dos domicílios brasileiros eram atendidos por sistema de coleta, no Nordeste este percentual cai para 79,0%, ou seja, 13.879.928 domicílios no ano de 2015.

¹⁴ O IBGE (2016), reconhece a categoria “Outra forma de abastecimento” quando o domicílio “é servido por água proveniente de poço ou nascente, reservatório abastecido por carro-pipa, coleta de chuva ou outra procedência que não se enquadrasse nas anteriormente descritas.

Observando o crescimento exponencial do número de domicílios entre 2011 e 2015, a elevação no Nordeste foi minimamente superior à brasileira. No Brasil houve crescimento de 9,53% enquanto na região nordestina cresceu 9,93%. O serviço de abastecimento através de rede no Brasil cresceu 10,56% enquanto que no Nordeste esse crescimento foi de 9,62%, o que indica que os investimentos não foram suficientes para acompanhar o crescimento vegetativo e inexistentes para a cobertura do déficit na região (IBGE, 2016). A rede coletora de esgoto elevou-se 17,63% no Brasil e 17,53% no Nordeste. Embora esse seja um resultado positivo, está longe de suprir a demanda por esgotamento sanitário existente em todo o território nacional.

Percebe-se, então, que há um longo caminho a avançar para que a população seja plenamente atendida, resultando em melhores condições gerais de saúde e de vida para os cidadãos.

2.3 AS NOVAS CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-TERRITORIAIS ASSOCIATIVAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Em meados dos anos de 1960, ocorreu uma tendência à centralização da política de saneamento, justificada pela incapacidade ou limitação dos municípios de fazerem os vultosos investimentos necessários, com o impacto direto sobre os estados, que passam a ser os responsáveis pela prestação dos serviços. A partir do final da década de 1980, com a promulgação da nova Constituição Federal (BRASIL, 1988), uma nova engenharia foi estabelecida, alterando significativamente os papéis dos entes federados, tanto em consequência do momento político de redemocratização, como também do ambiente de crise do Estado.

2.3.1 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 ambiente 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 implementação, principalmente na conjuntura do estado brasileiro, marcado, no seu processo de formação histórica, social e econômica, por concepções autoritárias e centralizadoras.

A tendência municipalista brasileira foi reconhecida pela Carta Magna quando se fortaleceu a questão da autonomia dos entes federados. Nesse ato, o município - enquanto unidade política, territorial e culturalmente definida - encontrou um momento favorável à valorização e ampliação do seu espaço de atuação. Garantiu-se, desse modo, a redefinição de questões de ordem política, administrativa e financeira através de amplas reformas que geraram maior autonomia aos governos subnacionais (PEDREIRA, 2006).

Para Giambiagi e Além (2008, p. 324), “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.

É possível afirmar que esse movimento se justificou pelo anseio de incremento de fontes de receita, na expectativa de maior eficiência, na redução da rigidez burocrática e na flexibilidade administrativa.

Um forte argumento em favor desse modelo, respeitando-se a função alocativa do setor público, é a necessidade de responder mais prontamente às demandas sociais, que são mais claramente percebidas em uma escala municipal – em que 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, de acordo com Giambiagi e Além (2008, p. 332), 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.

Com a instauração do 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.

Partindo-se da heterogeneidade de tamanho, organização e contexto econômico dos municípios, dificuldades tendem a aparecer desde o momento em que as novas responsabilidades, principalmente no âmbito social, são assumidas pelas diferentes unidades que estão em situações muito díspares.

2.3.2 A estratégia de associação por meio de consórcios públicos

As modalidades 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, tendo em vista 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.

Nesse novo modelo, propõem-se novas institucionalidades a partir da concepção de gestão solidária e de mecanismos 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.

Em um contexto de crise do Estado e reforma, a adoção do consórcio público é defendida como uma das principais alternativas para a prestação de bens e serviços públicos.

Segundo Campos *et al.* (2012, p. 52),

A cooperação federativa, ou seja, a atuação conjunta horizontal ou vertical de entes federativos visando ao alcance de objetivos comuns, é um dos principais instrumentos para tornar mais ágil e eficiente a Administração Pública e melhor atender às demandas da sociedade pela universalização do acesso a serviços públicos de qualidade. Na realidade brasileira, tanto os municípios como os estados possuem

grandes diferenças em sua capacidade financeira e de gestão. Se um município ou estado isoladamente não é capaz de exercer uma determinada atribuição, isto pode ser resolvido por meio da cooperação com outros municípios ou estados ou com a União.

Postula-se, portanto, que o saneamento básico é de vital importância para que se promova e mantenha as condições de bem-estar das pessoas, elemento indispensável ao modelo de desenvolvimento humano e sustentável.

Com efeito, pela sua natureza intersetorial, em que se observam vertentes relacionadas aos recursos hídricos, meio ambiente e saúde, a análise desse modelo de associação permitirá observar objetivamente a capacidade de articulação, planejamento e execução dos governos nos diversos níveis, averiguando a sua capacidade de promover o bem comum sob a ótica da sustentabilidade socioeconômica e ambiental.

2.3.3 Os consórcios públicos: arcabouço legal e experiências internacionais e nacionais

Os fundamentos basilares da República Federativa ordenam-se sob o princípio da cooperação entre os entes, descrito no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, com as modificações dadas pela Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c). No entanto, o cenário político-econômico que se observa na atualidade apresenta práticas pouco solidárias, uma vez que lutam por recursos limitados concorrendo entre si.

Na década de 1990, Abrucio e Couto (1996, p. 46) já observavam:

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.

Por consórcio público entende-se uma associação de dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum, baseando-se na solidariedade reconhecida no princípio da cooperação entre os entes. Legalmente, conforme o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que se define como 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 (BRASIL, 2007b, p. 1).

O arcabouço legal que prevê a figura do consórcio público compõe-se, basicamente, da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 241; da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, no que alterou a redação do artigo 241 da CF/1988; da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos); e do Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei nº 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, 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 estatuto¹⁵ (BRASIL, 2005).

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 e 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 experimento apresenta. Aspectos técnicos, por exemplo, 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, ou seja, a constituição dos consórcios deve vir acompanhada de uma gestão eficiente e estável, que garanta o alcance dos objetivos propostos.

¹⁵ Campos *et al.* (2012), para além das etapas Protocolo de Intenções, Ratificação, Assembleia Geral e Estatuto, incluem a aprovação de Regimento Interno.

Lamparelli (2001, p. 229) 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 com o forte estímulo do poder central, que inclusive, dá prioridade a esse tipo na obtenção de recursos federais. Nele, busca-se superar as dificuldades já apontadas e associar as parcerias solidárias a questões maiores, como do ordenamento territorial e do desenvolvimento econômico.

Experiências de associação são bastante praticadas em várias partes do mundo. De acordo com Prates (2012, p. 53),

Seja na Europa, América Latina, ou Brasil, uma das razões que levaram ao surgimento dos Consórcios Intermunicipais, independentemente das características federativas de cada nação (históricas, econômicas, urbanas, culturais e políticas) foi a profunda debilidade fiscal e administrativa que levou ao surgimento desses modelos de gestão.

O continente europeu, particularmente na sua parte ocidental, apresenta uma situação homogênea quando se trata da composição urbana, expondo um grande número de município com baixa população (PRATES, 2012). Para muitos países a baixa densidade demográfica e a pressão por bens e serviços públicos vai exigir ações que respondam positivamente a esse problema de escala.

Ilustra com precisão essa condição a república francesa, que, segundo o seu Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos (INSEE), possuía na ‘França metropolitana’ (*France métropolitaine*¹⁶) um total de 35.228 ‘comunas’ (*communes*¹⁷), que somavam uma população de 64.300.821 habitantes, em 01/01/2018. Dessas, 18.714 comunas possuem populações de até 499 habitantes, o que representa 53,12% desse conjunto, com uma população

¹⁶ Por *France métropolitaine*, entende-se a região localizada em continente europeu, desconsiderando a *France d'outre-mer*, que inclui: os seus departamentos ultramar (Guadalupe, Martinica, Guiana Francesa, Reunião e Maiote), territórios ultramar (terras austrais e antárticas e ilhas espalhadas do Oceano Índico.) e coletividades de ultramar (Polinésia Francesa, São Pedro e Miquelão, Wallis e Futuna, São Martinho e São Bartolomeu) e uma coletividade *sui generis* (Nova Caledônia).

¹⁷ No ordenamento francês, tem-se três níveis de coletividades territoriais: *Les régions*, *Les départements* e *Les communes*. A ‘comuna’ representa a menor escala na subdivisão administrativa. Trata-se de uma comunidade administrativa de base, sendo o tipo de “coletividade territorial” mais antiga e reconhecida pelos cidadãos. Provém de lei de 14 de dezembro de 1789, que tornou ‘comunas’ todas as comunidades - quer fossem paróquias, aldeias, burgos ou cidades - existentes no tempo da Revolução Francesa. Constam-se, ainda, como territórios franceses, *les Outre-mer* (RÉPUBLIQUE, 2018).

agregada de 4.233.995 habitantes, que representa 6,58% da população total. Tomando-se as aglomerações com até 999 habitantes, tem-se que 25.482 comunas ocupam essa classe, o equivalente a 72,33% da França metropolitana, com uma população agrupada de 9.007.999 pessoas, o que representa 14,01% de toda a França metropolitana¹⁸ (RÉPUBLIQUE, 2018).

Essa realidade estimula as comunidades a idealizar e adotar soluções conjuntas para os seus problemas comuns, uma vez que a sua atuação isolada encontra dificuldades no atendimento de demandas dos seus habitantes. Em se observando que cada uma dessas comunas deve se mobilizar na prestação de bens e serviços públicos, a associação torna-se mais do que uma escolha, mas uma necessidade, particularmente naquelas de população reduzida¹⁹.

De maneira geral, no continente europeu, por volta da década de 1950 difundiu-se mais fortemente a cooperação intermunicipal, embora ela tenha origem em tempos remotos²⁰. Rodrigues (2010, p. 198) aponta que, na França, desde o século XIX reconhece-se o comum como base da democracia republicana, a exemplo das primeiras estradas públicas, da disposição dos canais ou do estabelecimento de serviços de saneamento, que já denunciavam a estreiteza das fronteiras municipais. Diante disso, a intercomunalidade²¹ não tardaria a aparecer nos primeiros textos legislativos. Mais de um século depois, a diminuta extensão espacial dos territórios comunais permanece na agenda. Tem-se que os limites do município separam os territórios cuja gestão se beneficiaria ao ser unificada.

As formas de associação vão se modificando ao longo do tempo, ampliando as formatações de entes públicos do mesmo nível, para aquelas de níveis diferentes e, a partir da

¹⁸ Uma situação bastante peculiar é a da *ville de Rochefourchat*, situada no departamento *Drôme*, na região *Auvergne Rhône-Alpes*, sudeste da França. A comuna possui uma área de 12,74km², sendo administrada pelo *Maire Jean-Baptiste LE MOYNE DE MARTIGNY*, o único habitante da municipalidade. Os 10 menores municípios franceses por número de habitantes são: 1. *Rochefourchat* (1), 2. *Leménil-Mitry* (3), 3. *Majastres* (4), 4. *Caunette-sur-Lauquet* (4), 5. *Caubous* (4), 6. *Trébons-de-Luchon* (4), 7. *Fontanès-de-Sault* (5), 8. *La Bâtie-des-Fonds* (5), 9. *Ourdon* (5), 10. *Épécamps* (5) (INSEE, 2016).

¹⁹ *Le Maire*, que equivale ao prefeito no ordenamento político-territorial brasileiro, é tanto agente do estado quanto da comuna (*double casquette*). Enquanto chefe da administração comunal, executa as decisões do conselho municipal, gerencia orçamento, patrimônio e representa a municipalidade na justiça. Desempenha tarefas administrativas, relativas a estado civil, ordem pública, organização de eleições, emissão de títulos e licenças. Também é responsável por organizar os serviços da prefeitura em relação a educação (escolas), planejamento urbano, ação social, ação econômica, estradas, transporte escolar, coleta de lixo, saneamento, entre outros (RODRIGUES, 2010).

²⁰ [...] *En France, la coopération intercommunale est un sujet centenaire. Et ce dès lors que le XIXe siècle reconnaît la commune comme base de la démocratie républicaine. La mise en place des premiers chemins publics (de desserte), le tracé des canaux, ou bien la mise en place de services de l'assainissement dénonçaient d'ores et déjà l'étroitesse des limites communales. Voilà pourquoi l'intercommunalité ne tarderait pas à apparaître dans les premiers textes législatifs. Plus d'un siècle après, la petitesse des territoires communaux reste à l'ordre du jour. De fait, il apparaît que les limites de la commune séparent des territoires dont la gestion gagnerait à être unifiée [...]* (RODRIGUES, 2010, p. 198)

²¹ Livre tradução da expressão *l'intercommunalité*, não encontrada na língua portuguesa.

instituição da União Europeia, novos arranjos foram estimulados. No ano de 2018 foram contabilizados 11.848 agrupamentos em coletividades territoriais na extensão francesa. Esses arranjos diferem em tipo de ação fiscal, finalidade e característica dos membros²² (RÉPUBLIQUE, 2018).

De acordo com Prates (2012), os consórcios são considerados do tipo “puro” quando realizados entre municípios, entre municípios-governos regionais ou centrais, nesse último caso, denominados de regime público-misto; e “misto” quando se dá entre municípios e empresas privadas e públicas, chamados de regime misto público-privado. As modalidades vigentes em alguns países europeus estão destacadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Modalidades de arranjos de cooperação existentes em países selecionados da Europa

País	Cooperação intermunicipal mista ou pura
Alemanha	Forte presença de formas puras de cooperação intermunicipal e regime misto público-privado no planejamento do desenvolvimento econômico (Regionalkonferenzen).
Bélgica	Regime público-misto e misto público-privado estão presentes ao lado dos arranjos de consorciamento puros.
Espanha	Forte presença de consórcios intermunicipais puros e multi-associações. Número crescente de consórcios mistos.
Finlândia	Predomínio de um regime puro de consorciamento intermunicipal. Alguns misto público-privado em regime de desenvolvimento econômico, de transportes públicos e eliminação de resíduos.
França	Forte presença de formas puras de cooperação intermunicipal e regimes público-misto.
Holanda	Forte presença de organizações intermunicipais. Número limitado de organizações públicas e mistas de redes.
Itália	Forte presença das diferentes formas de cooperação intermunicipal, e regime misto de cooperação público-privada no desenvolvimento econômico social (pactos de área).
Reino Unido	Forte presença do regime misto público-privado para serviços locais, e regime misto público-privado para o planejamento econômico-social e espacial. Regimes de consorciamento puros são promovidos pelo governo central.

Fonte: Prates (2012), adaptado de Hulst; Montfort (2007)²³.

Percebe-se que as modalidades que se fazem entre o setor público e o privado gozam de grande aceitação em múltiplos países, acompanhando uma tendência da atual integração europeia, que redefiniu o papel do Estado, dando maior espaço à iniciativa privada no atendimento de demandas sociais (FRATES, 2012).

²² Em République (2018), são reconhecidos os seguintes tipos de associação: *Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)*, que podem ser: *Métropoles*, *Communautés urbaines (CU)*, *Communautés d'agglomération (CA)*, *Communautés de communes*, e *Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)*; *Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)*; *Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)*; *Etablissements publics territoriaux*; *Syndicats mixtes*; *Pôles métropolitains*; *Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)*. As definições de cada modalidade estão disponíveis em: <https://goo.gl/cjv3Un>.

²³ HULST, R; MONTFORT, A. **Inter-Municipal Cooperation in Europe**. Springer, 2007.

Para Brito (2017, p. 68)

Na tentativa também de coproduzir políticas públicas, as reformas [na ordem política europeia] têm permitido a criação de estruturas mais flexíveis e menos institucionais no intuito de desenvolver respostas às crises socioeconômicas. Dependendo do país, estas estruturas foram criadas bem informalmente e com uma base voluntária ou impostas por lei.

Estas reformas se caracterizaram pelo fim das reformas do tipo *top-down* e a criação de estruturas governamentais de duplo nível (municípios e instituições metropolitanas) e também pela mudança na lógica das instituições criadas que não se prendem unicamente em produzir e aproveitar as economias de escalas, mas integrar estas instituições metropolitanas em políticas de competitividade econômica.

Segundo Frates (2012, p. 55-56), “[...] Em alguns países há uma legislação específica a respeito como no caso brasileiro, e em outros países essa política é de livre iniciativa dos municípios, que estabelecem segundo seus próprios critérios mecanismos para o funcionamento dos consórcios”. De qualquer forma, trata-se de um fenômeno presente em praticamente todos os países europeus, apenas se diferenciando no que tange ao formato e abrangência da cooperação.

Os mecanismos de cooperação existem no Brasil desde o século XIX, como se observa na Constituição Estadual de São Paulo de 1891, em que 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” (SÃO PAULO, 1891).

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

Hodiernamente, o consórcio público é uma das modalidades mais comuns de associação, tendo, inclusive, apoio sistemático do poder central. Através dos consórcios públicos, muitos municípios têm se agregado com o objetivo de potencializar as suas capacidades de prestação e bens e serviços públicos, através de ganhos de escala, buscando o atendimento das demandas sociais.

Segundo Brito (2017, p. 86),

O caso brasileiro talvez represente, na América Latina, o melhor exemplo de desenvolvimento e consolidação dessas experiências. O que as explica não são apenas as históricas demandas por descentralização, participação democrática e transparência, manifestas no protagonismo do grande *boom* dos movimentos sociais dos anos 1990 pela sociedade civil, mas, também, o grande impulso dado pelo próprio Estado, sobretudo a partir de 2005, institucionalizando, regulando e promovendo as experiências de consorciamento intermunicipal tanto como políticas públicas, à medida que o promove enquanto política de

fortalecimento do poder local, através da gestão associada, ou mesmo como instrumento de políticas públicas, à medida que o estabelece como a via pela qual as políticas públicas fulcrais, como a saúde, o meio ambiente e, em particular, o tratamento de resíduos sólidos podem ser descentralizadas. Neste sentido, as experiências de consorciamento no Brasil, não são apenas iniciativas do tipo *bottom-up*, como geralmente costuma-se pensar, mas também são iniciativas *top-down*.

O Perfil dos Municípios Brasileiros 2015, aponta que 3.691 municípios integram algum tipo de consórcio – intermunicipal, com o estado ou com a União –, o que corresponde a 52,17% do total de entes municipais federados, conforme a Tabela 4 (IBGE, 2015).

Foram detectadas como 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).

Pode-se verificar uma evolução no número de municípios que integram algum tipo de associação intermunicipal a partir do ano de 2011, quando se percebe um acréscimo de 27,14% no número de associações municipais, passando de 2.903 para 3.691 municípios nos anos de referência (IBGE, 2012). Não é possível verificar os dados nos demais anos, uma vez que as informações não estão completamente disponíveis ou abordam apenas um tema de consorciamento.

Tabela 4 - Número de municípios brasileiros com consorciamento intermunicipal, temas de consorciamento e variação percentual nos períodos 2011/2015

TEMA	2011	2015	Δ%
Total de municípios em consórcio	2.903	3.691	27,14
Assistência e desenvolvimento social	232	463	99,57
Cultura	248	358	44,35
Desenvolvimento urbano	402	724	80,10
Educação	280	374	33,57
Habitação	241	281	16,60
Meio ambiente	704	929	31,96
Saneamento básico	426	691	62,21
Saúde	2.288	2800	22,38
Transporte	211	351	66,35
Turismo	456	485	6,36

Fonte: IBGE, Perfil do Municípios brasileiros 2011 e 2015.

Brito (2017) afirma que alguns arranjos têm maior capacidade de êxito e cita o caso dos arranjos na área de saúde, os mais numerosos no país. Segundo o autor, a saúde foi uma das primeiras áreas a ser descentralizada e suas fontes de financiamento são mais vastas do que as disponíveis para outras áreas, uma vez que podem obter recursos do Ministério da Saúde, de Secretarias Estaduais, do orçamento municipal, de convênios provenientes de parcerias com

instituições públicas e privadas, além de fundos estaduais. Assim, a disponibilidade financeira é um importante elemento definidor do êxito de um consórcio²⁴.

Prates (2012) destaca que essa grande quantidade de consorciamento na área da saúde se deve também à sua atuação ser limitada a casos mais simples, como a oferta de consultas e exame de diagnóstico, enquanto os casos de maior complexidade são encaminhados a unidades de saúde de maior resolutividade.

Os consórcios de meio ambiente têm como principal suporte a Lei nº 12.305, de 02/08/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, priorizando esse arranjo, como se lê no seu artigo 27: “Os consórcios públicos, constituídos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, terão prioridade na obtenção dos incentivos propostos pelo Governo Federal” (BRASIL, 2010a).

O arcabouço institucional é um elemento que favorece a consolidação das experiências na área ambiental, particularmente aquelas que agreguem pequenos municípios que não teriam condições de prestar serviços em várias vertentes – inclusive do saneamento – pelas suas restrições financeiras, materiais e humanas. Nesse setor, para municípios de pequeno porte, não se vislumbra alternativa mais eficiente que a associação, uma vez que, dada a escala, os investimentos são urgentes e vultosos, ficando inviabilizados sem o apoio mútuo e algumas vezes depende impreterivelmente de força externa, como a União.

Percebe-se que as modalidades de consorciamento no país são diversas, intensificando-se a sua investigação a partir dos anos 2000, quando se busca entender a sua capacidade de atendimento às crescentes demandas sociais, levando em consideração o atendimento da legislação, através de respostas rápidas e efetivas para os problemas socioeconômicos e ambientais, como é o caso do saneamento.

Ainda que o IBGE (2015) tenha afirmado existirem 691 municípios associados para atuar no setor de saneamento no país, os consórcios não são fáceis de identificar. A busca por informações sobre a sua localização, número de membros, tipo de atuação, esbarra na dispersão de fontes de dados. Piterman (2014, p. 92) revela essa dificuldade ao afirmar que

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

²⁴ Nesse aspecto, Brito (2017) cita o caso do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), fundado em 1996, que atua na reconstituição e preservação ambiental. A sua parceria com o governo federal, tanto diretamente quanto através da Petrobrás, assegura vultoso recursos que garantem o seu sucesso.

responder aos questionários. Foi dispendido cerca de um ano na busca dessas informações.

Na sua pesquisa, para o ano de referência 2011, Piterman (2014) identificou 10 consórcios em atividade (Quadro 3).

Quadro 3 - Consórcios intermunicipais de saneamento em atividade no ano de 2011

Estado	Consórcio	Ano de Fundação	Nº de Municípios	Principais atividades
Ceará	CISAN Norte	2005	17	• Laboratório Regional de Água e Esgoto
	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
	CISAM Meio Oeste de SC	2011	14	• Laboratório Regional de Água

Fonte: Piterman (2014).

Informações obtidas junto ao Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF, 2019), identificam outros oito consórcios de saneamento:

- Consórcio de Saneamento Básico Central de Minas - CORESAB Central de Minas (26 municípios);
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região Central de Rondônia (14 municípios);

- Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios a Margem Leste da Barragem do Passo Real – RS (3 municípios);
- Consórcio Público de Saneamento Básico do Sul de Santa Catarina (8 municípios);
- Consórcio Regional de Saneamento Básico Vale do Itapocu – SC (7 municípios);
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê – SP (34 municípios)
- Consórcio Público do Programa Águas para Manaus (Manaus e o estado do Amazonas);
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Circuito das Águas Paulista e Região ou Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (12 municípios).

Investigando as implementações de consórcio de saneamento em diferentes regiões do Brasil, Piterman (2014), examinou três associações interfederativas: o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná (CISMAE-PR), o Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB ZM) e o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (Coresa Sul do PI).

As experimentações do Sul e do Sudeste foram tidas como exitosas, por apresentarem coesão entre os atores e as instituições, com marcante traço municipalista, a busca de projetos de cooperação entre as partes e a tradição histórica em associativismo. O modelo institucional *bottom-up*, observado nos dois casos, favoreceu uma maior identificação com os Consórcios, ao contrário do modelo *top-down*, que verificou-se no Coresa Sul do PI (PITERMAN, 2014).

No estado do Piauí o número de consórcios é discutível, tanto pela fiabilidade das informações, quanto pela sua real implementação e/ou entrada em atividade. Para identificar tais arranjos, a pesquisa buscou bases de dados como a do OCPF (2019), que reconhece a existência de oito consórcios. Desses, quatro são na área de desenvolvimento: a Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS); o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento dos Vales dos Rios Piauí e Fidalgo (CIDEVARPIFI); o Consórcio Intermunicipal do Semi-Árido Piauiense (CONISAPI); e o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Território dos Cocais (CITICOCAIS). Os demais estão nas áreas de saneamento, segurança alimentar e desenvolvimento local, transportes e turismo. São eles: o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (Coresa Sul do PI), o CONSAD Baixo Parnaíba Piauiense, o Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana (CIMU) e o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Turístico (CONDETUR-PI).

Não estão cadastrados na base de dados do OCPF outros consórcios constituídos legalmente e objeto da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE) como o Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense (COREDEPI), o Consórcio dos Municípios do Médio Parnaíba (COMPEPA), e o Consórcio Regional Univale do Piauí (UNIVALE), esse último também no setor de saneamento (TCE, 2017b; CONSÓRCIOS, 2018).

Com o intuito de apresentar um panorama do cenário associativo piauiense, as organizações reconhecidas e apuradas pelo órgão tomador de conta foram consideradas as mais confiáveis, dado algum tipo de atuação já realizada.

A afirmar que os consórcios implantados ‘de baixo pra cima’ obtiveram sucesso, em detrimento de outros ‘de cima pra baixo’, Piterman (2014), descreve uma realidade que não se comprovou no Piauí. Nem mesmo o modelo de associação verticalizado foi suficiente para garantir o sucesso das experiências locais.

Caso emblemático é o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Território dos Cocais (CITCOCAIS), fundado em 09 de março de 2012, que tem finalidade multitemática, sinalizando áreas como: estradas vicinais, meio ambiente, desenvolvimento socioeconômico e turismo. O Consórcio estabeleceu-se a partir da mobilização local de nove prefeitos que integram o Território de Desenvolvimento dos Cocais, com a motivação de congregar esforços visando o planejamento, a coordenação e a execução de atividades de interesse comum dos consorciados para o alcance do desenvolvimento regional (CITCOCAIS, 2012a; 2012b).

Atualmente, integram o CITCOCAIS os seguintes municípios: Porto, Barras, Batalha, Campo Largo, Esperantina, Joca Marques, Joaquim Pires, Luzilândia, Matias Olímpio, Morro do Chapéu do Piauí, Madeiro, São José do Divino, Nossa Senhora dos Remédios e São João do Arraial. Sem atividades regulares, o Consórcio segue ativo, com diretoria renovada em 2018 (APPM, 2018), porém, não há registros sistemáticos de suas atividades, nem uma sede a que se possa recorrer, dado o seu caráter itinerante na gestão e a ausência de um corpo técnico dedicado à sua operacionalização.

Essa realidade provoca dificuldades e impedimentos que comprometem a sua efetiva operação. Exemplo disso foram os constantes bloqueios de suas contas pelo TCE-PI (2017a; 2017b; 2018), em situações de ausência de prestação de informações com a regularidade legalmente estabelecida ou o atraso de pagamentos de dívidas previdenciárias. Esse evento, no entanto, não ocorre exclusivamente com o CITCOCAIS. Os demais consórcios também se mostram ineficientes quando da sua prestação de contas.

O Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense (COREDEPI) foi instituído no ano de 2014, com a participação de 11 municípios do território de desenvolvimento Planície Litorânea: Bom Princípio do Piauí, Buriti dos Lopes, Cajueiro da Praia, Caraúbas do Piauí, Caxingó, Cocal, Cocal do Alves, Ilha Grande, Luís Correia, Murici dos Portela e Parnaíba. Sem ações relevantes, e com constantes problemas de prestação de contas, com o TCE-PI (2017a; 2019), seu destino é incerto, uma vez que tramita no legislativo parnaibano o Projeto de Lei nº 4.407, de 17 de janeiro de 2019, que autoriza o município de Parnaíba a se retirar do COREDEPI.

Ainda no ano de 2014 foi criado o Consórcio dos Municípios do Médio Parnaíba (COMEPA), com propósito multidimensional, agregando as municipalidades de Hugo Napoleão, Lagoinha do Piauí, Olho D'Água do Piauí, Passagem Franca, São Gonçalo do Piauí e São Pedro do Piauí. Embora ele esteja ativo, os problemas de prestação de conta também o afligem, considerando que teve suas contas bloqueadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-PI, 2017a; 2017b). No entanto, verificou-se a atuação do Consórcio no ano de 2018, quando lançou edital de licitação objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de destinação e disposição final de resíduos sólidos.

Outro consórcio que figura como ativo desde 2014, sem que se tenha registros significativos de atividade, é o Consórcio Regional Univale do Piauí (UNIVALE), que agrega municípios dos territórios Vale do Canindé e Guaribas²⁵ (SILVA, 2015). Sua atuação no setor de saneamento, particularmente na gestão de Resíduos sólidos, torna-o importante, no entanto o UNIVALE demonstra ter seguido um momento de difusão da ideia de consórcios, propalado e estimulado como a solução para os problemas de escala em pequenas localidades, sem levar em conta elementos essenciais ao seu êxito, como a capacidade agregativa e a sua gestão profissional e responsável.

2.4 A POLÍTICA PÚBLICA E SUAS METODOLOGIAS DE ANÁLISE

A política é um instrumento utilizado pelo Estado com o fim de organizar a sociedade – complexa em seus componentes e no seu ambiente – e alcançar um cenário de ordem.

²⁵ Alagoinha do Piauí, Bela Vista do Piauí, Betânia do Piauí, Bocaina, Cajazeiras do Piauí, Caldeirão Grande do Piauí, Campinas do Piauí, Conceição do Canindé, Floresta do Piauí, Francisco Santos, Itainópolis, Jaicós, Marcolândia, Massapê do Piauí, Monsenhor Hipólito, Oeiras, Patos do Piauí, Picos, Pio IX, Queimada Nova, Santa Rosa do Piauí, Santana do Piauí, Santo Antônio de Lisboa, Santo Inácio do Piauí, São Francisco de Assis do Piauí, São João da Varjota, São José do Piauí, Simões, Simplício Mendes, Sussuapara, Tanque do Piauí (SILVA, 2015).

Segundo Rua (1998), para que se faça a ordenação social, o Estado pode se utilizar de dois meios: a coerção pura e simples e a política. A primeira não seria a mais desejável uma vez que, com a sua maior aplicação, menores resultados são obtidos, reduzindo os seus impactos e elevando os seus custos. Já a política – que também pode se utilizar da coerção – tende a obter melhores resultados, diminuindo conflitos.

Cabe à política, na complexidade da acomodação de interesses, garantir que coletivamente os indivíduos possam exercer as suas diferenças e convergências sem que isso haja desequilíbrios ou instabilidade social. É um exercício bastante exigido em democracias, particularmente naquelas que ainda estão em processo de consolidação.

Em outro sentido a política se relaciona ao Estado – representante dessa força de organização – que tem nos governos a entidade autorizada a administrar recursos e promover o bem-estar geral, público.

Nesse sentido, a política pública é apresentada por Saravia (2006, p. 28-29) como

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Saravia (2006) enuncia que na execução da política pública são diversos os elementos a serem considerados: os atores, as coalizões, as ênfases e os processos múltiplos, que não obedecem a uma racionalidade manifesta, dado o dinamismo e a evolução a que os atores sociais estão sujeitos. É o que Serafim e Dias (2012) chamam de “Estado em movimento”.

Serafim e Dias (2012) afirmam que a materialização da política (*politics*) se efetiva através de políticas públicas (*policy*)²⁶, passíveis de verificação de diferentes modos. Nesse sentido, Magalhães *et al.* (2015) afirmam existir “[...] diversos modelos explicativos para as

²⁶ Segundo Serafim e Dias (2012) é comum a utilização de diferentes expressões em língua inglesa para se reportar à política, uma vez que elas permitem uma diferenciação teórica mais adequada. São exemplos: “*Polity*”, que se refere às instituições políticas e ao sistema político. “*Politics*”, que representa a dimensão do processo político; e a “*Policy*”, que é a sua materialização.

diferentes etapas ou fases das políticas públicas. Trata-se de um esforço para explicar a difícil interação de intenções (constituídas na fase de formulação de políticas) e ações (presentes na fase de implementação)”.

Destaca-se dois modelos com ampla repercussão quando se deseja investigar os efeitos de uma política: a análise de política e a avaliação de política. A semântica da expressão, por vezes, faz com que a análise de política seja confundida com a avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, Serafim e Dias (2012) reafirmam as diferenças significativas das duas abordagens.

A análise de política é um modelo investigativo desse processo, que incorpora a formulação da agenda e da política. Trata-se de um arcabouço relativamente novo e que tem avançado no meio acadêmico, ampliando o interesse de pesquisadores no fortalecimento dessa ferramenta, enquanto a avaliação de políticas interessa-se em quali-quantificar os resultados de uma política, através de elementos como a eficiência, a eficácia e a efetividade de programas e ações, por exemplo. Essas aferições se dizem neutras, no sentido positivista de uma análise *ex-ante* e *ex-post* (SERAFIM; DIAS, 2012).

Para a avaliação de políticas, várias são as propostas metodológicas que servem a esse fim, a exemplo de Trevisan e Bellen (2008), que sugerem as modalidades *ex-ante*, intermediária e *ex-post*, particularmente quando o *timing* é o mote da avaliação. Enquanto Figueiredo e Figueiredo (1986) apresentam os tipos: avaliação de processos e avaliação de impactos. Cada caso deverá encontrar a metodologia adequada a partir dos objetivos do pesquisador.

Sobre esse aspecto, Frey (2000, p. 218) vai assinalar que

No que diz respeito à prática cotidiana do pesquisador ou analista de políticas públicas, não se deve negligenciar o fato de que as próprias circunstâncias referentes aos interesses do solicitante da pesquisa e às constelações das forças políticas, mas também às limitações no tocante aos recursos disponíveis (tanto humanos e financeiros quanto de tempo), costumam influenciar o processo de formulação do projeto de pesquisa. Frequentemente, sobretudo no âmbito de consultorias para governos, o pesquisador se confronta com várias restrições, vendo-se obrigado a considerar as dimensões ‘polity’ e ‘politics’ como variáveis independentes; fato esse que até se justifica em face dos interesses e exigências particulares colocadas por governos, cujo interesse primordial é o aperfeiçoamento de programas ou projetos concretos no menor tempo possível.

Faria (2005) julga que a literatura sobre a avaliação de política tem dado atenção quase que exclusivamente ao seu aspecto instrumental e intraburocrático, negligenciando aspectos relevantes como o jogo eleitoral e a reação dos demais poderes – legislativo e judiciário, por exemplo.

Destarte, em que pese a tradição da avaliação de políticas, o campo da análise de política cumpre essas lacunas quando busca uma reflexão sobre os atores envolvidos na política e quais valores e interesses estão envolvidos. Serafim e Dias (2012, p. 127) afirmam que

A Análise de Política pode ser entendida como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?”.

Serafim e Dias (2012) revelam que a análise de políticas carrega uma dimensão ideológica acentuada e não nega tal situação. Ao contrário, percebe esse exercício de especulação deveras importante em momento em que a aparente neutralidade promove uma “assepsia ideológica” nas reflexões teóricas.

Dagnino *et al.* (2002), ao examinarem a metodologia de análise de políticas públicas, defendem um distanciamento que permita ao analista de políticas detectar o que está por trás da sua implementação.

O analista das políticas públicas deve situar-se fora do mundo do dia-a-dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

A análise deve explorar: a) funcionamento da estrutura administrativa (institucional); b) do processo de decisão; e c) das relações entre Estado e sociedade. Tais elementos explicariam as reais relações políticas “*policy*” e “*politics*” (DAGNINO *et al.*, 2002).

Serafim e Dias (2012) afirmam que, como instrumental, cabe identificar o processo de materialização da política, da concepção à maturação, que pode ser analisada como o ciclo de política, ou “*policy cycle*”, composto de etapas sucessivas, interligadas e dinâmicas: 1) Identificação de problemas; 2) Conformação da agenda; 3) Formulação; 4) Implementação; e 5) Avaliação da política.

É importante reconhecer o foco no papel dos atores sociais, cujos valores, visões e interesses definem a tônica da escolha da política, em uma sociedade marcada pela desigualdade, e, nesse caso particular, fortemente díspar em força e representatividade.

2.4.1 Ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas é uma metodologia de análise que apresenta propostas similares, mas que a depender dos autores, pode ser mais ou menos detalhado. Em comum, elas tendem a centrar a sua análise no surgimento dos problemas, no seu ingresso na “ordem do dia” das políticas públicas, na sua implementação e na averiguação de resultados.

Frey (2000) identifica esses passos como: percepção e definição de problemas; *agenda setting* (ou a inserção na pauta política); elaboração de programas e de decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas e da correção de ação. Em outra abordagem, Secchi (2013) agrega novas dimensões à análise do ciclo de políticas públicas, incorporando novas fases: Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; e Extinção.

Ao explanar sobre a concepção do modelo de ciclo de política, Frey (2000, p. 229) afirma que

Segundo a concepção do modelo de ‘policy cycle’, o processo de resolução de um problema político consiste de uma seqüência de passos. Mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa seqüência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos.

Empiricamente, as análises de política pública, a partir do modelo de ciclo das políticas públicas, tem se difundido em áreas sensíveis, que exigem uma observação mais detida tanto da academia quanto dos governos. Aplicações de sua utilização se encontra em estudos científicos, nas áreas de educação, como o proposto por Mainardes (2006); de política para a juventude, em Santos, Caíres, Santana e Batista (2011); na área da saúde, nos estudos de Caldas e Santos (2012), de Magalhães, Andrade, Oliveira e Manjate (2015), de Macedo, Alcântara, Andrade e Ferreira (2016) e em Contarato (2011).

Na esfera pública, vê-se o reconhecimento, indicação e aplicação da metodologia do ciclo de políticas públicas para a avaliação de programas, como se vê em BRASIL (2018), que trata de avaliação de políticas *ex post*, bem como a avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), realizada pelo Senado Federal (BRASIL, 2016).

Das várias possibilidades de se analisar as políticas públicas, têm se no modelo apresentado por Howlett, Ramesh e Perl (2013) uma possibilidade factível de compreensão e da crítica da implementação de políticas públicas. Considera-se que o **ciclo de políticas** é capaz de explicar as políticas públicas como um complexo de relações entre atores, instituições e ideias, que agem e reagem na esfera do Estado.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5) afirmam que

o esquema do ciclo oferece *insights* para a dinâmica da *policy-making*²⁷, por colocar o foco em duas dimensões temporais inter-relacionadas do processo. Em primeiro lugar, ao se distinguir cada estágio do ciclo, identifica-se com mais clareza os impactos distintivos dos atores, das estruturas organizacionais

²⁷ A *policy-making* é entendida como a produção de política pública.

e das ideias dominantes sobre a liberação e a ação, em cada ponto particular no tempo. Em segundo lugar, quando estes diferentes instantâneos de atividade num período particular da política recebem as luzes dos holofotes, a relação entre os atores, organizações e ideias pode se tornar visível através de diferentes fases do ciclo político-administrativo.

E a sua análise pode ser realizada a partir da observação da sucessão de etapas autônomas e complementares. Assim,

Historicamente [...] um dos meios mais populares de simplificar a *policy-making*, para fins analíticos, foi pensá-lo como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações flutuam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “*insumos*” (problemas) até os “*produtos*” (políticas) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), os estágios – ou fases – apresentados pela análise de “Ciclo de Política” são, portanto, um meio de compreender e interpretar a ação pública, que podem ser analisados de maneira estanque ou inter-relacionados. São fases deste ciclo: a) *Montagem da Agenda*; b) *Formulação de Políticas*; c) *Tomada de decisão política*; d) *Implementação*; e e) *Avaliação de política*.

Apresentam, ainda, um esquema que relaciona os estágios do ciclo político às resoluções aplicadas de problemas (Quadro 4). Essa associação ajuda a perceber as motivações, desenhos, implementação e acompanhamento de resultados.

Quadro 4 - Estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas

Estágio no ciclo político	Resolução aplicada de problemas
I. Montagem da Agenda	I. Reconhecimento do problema
II. Formulação de Políticas	II. Propostas de solução
III. Tomada de decisão política;	III. Escolha da solução
IV. Implementação;	IV. Efetivação da solução
V. Avaliação de política	V. Monitoração dos resultados

Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

O ciclo de política tem início com a **montagem da agenda**, talvez o mais crítico dos estágios, uma vez que se refere à maneira como as temáticas são percebidas e incluídas (ou não) nas políticas de governo, ganhando a atenção dos *policy-makers*²⁸.

Ao figurar na agenda, ela ganha o *status* de uma questão pública (*public-issue*) potencialmente sujeita à ação governamental. Esse estabelecimento de prioridades entende como fortes motivadores as ameaças e desafios sociais, no entanto, podem levar à percepção de oportunidades passíveis de aproveitamento e retorno social.

²⁸ *Policy-makers* designa os tomadores de decisão.

Os autores argumentam que a montagem da agenda dependerá muito pouco da situação de desenvolvimento ou regime político existente em dado espaço social, mas que estará sujeito à interação complexa de atores, ideias e estruturas. O *timing* de entrada dos problemas na agenda dependerá de janelas que vão se abrindo ou fechando e da capacidade dos atores (ou empreendedores políticos) mobilizarem forças para alcançarem espaço no planejamento oficial (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Partindo da percepção e do reconhecimento dos problemas na agenda, segue-se a segunda etapa, de **formulação de políticas**. Nela, busca-se elencar as possíveis alternativas de atuação para a resolução de um problema. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123): “Nesse segundo estágio do processo político-administrativo faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas resolvidos no estágio da montagem da política”.

Conceitualmente, pode-se assentar que a formulação de políticas representa a proposição de ação de governo para agir sobre um problema percebido, incorporado na agenda e que precisa da atenção dos *policy-makers*, que decidirão, a partir das possíveis (ou várias) soluções detectadas.

Decorre que a formulação das políticas dependerá fortemente da natureza e motivação dos atores-chave e das ideias que sustentam. Serão esses que formatarão as opções de solução aos problemas incorporados na agenda institucional.

A **tomada de decisão política** é a etapa em que se tomam decisões políticas. Para os autores essa fase “[...] é aquele em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo de política é aprovada como curso oficial de ação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157).

Ao contrário das duas etapas anteriores, quando se vai decidir por uma opção específica, o grupo de atores políticos relevantes se limita invariavelmente àqueles que têm capacidade e autoridade política para tomar decisões de políticas públicas vinculativas. Outros atores podem atuar ou exercer influência nas decisões, no entanto eles terão “voz”, mas não terão “voto”.

Em síntese, pode-se afirmar que – como nos demais estágios – a tomada de decisão é afetada pela natureza do subsistema político envolvido, quais sejam o número e o tipo de atores; seu cenário institucional; o tipo de ideia que confessam; e pelas restrições sob as quais os tomadores de decisão operam. O foco nessas variáveis ajuda a prever o tipo de *outcome* que provavelmente surgirá do estilo de tomada de decisão adotado no processo político em questão.

A **implementação de política** consiste em dar curso à decisão política daquele problema que fora incorporado à agenda e teve as suas várias opções de resolução analisadas,

selecionando aquela mais adequada. Ela dependerá – em primeira análise – de um conjunto de elementos, tais como a alocação de recursos financeiros, corpo técnico-operacional e o desenvolvimento de regras para a sua consecução.

Atores não-governamentais podem passar a participar desse momento, somando forças ao conjunto de servidores que estão mais diretamente envolvidos em fazer acontecer e gerenciar as ações públicas necessárias à consecução do processo. Cabe à burocracia o papel mais significativo na implementação de políticas, suplantando a figura do político que tem um protagonismo maior em outras etapas.

Para que se tenha êxito, é imprescindível que a escolha dos instrumentos esteja adequadamente coadunada aos objetivos políticos. E, suplementarmente, quaisquer novos objetivos e ferramentas agregados devem se integrar de maneira harmônica à política em foco para que a implementação possa ser bem-sucedida. Nesse processo são muitos os desafios e possibilidades de erro no caminho rumo ao sucesso.

O momento de **avaliação de política** é o de verificar se uma política está funcionando na prática depois de ter percorrido o caminho de figurar na agenda, formatar a política, tomar a decisão e implementá-la. As avaliações devem ser realizadas tanto por agentes governamentais quanto por não governamentais, podendo se expandir ao número de atores que representavam o universo político da montagem da agenda, permitindo um aprendizado para além dos *policy-makers*.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 207) sustentam existir avaliação de política em três níveis: administrativa, judicial e política²⁹. Um tipo relativamente comum de avaliação de políticas públicas se refere à consulta a membros do subsistema político-administrativo relevantes, por meio de fóruns, audiências públicas e criação de comitês consultivos, por exemplo.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 213) afirmam serem três os *outcomes* possíveis no decorrer da avaliação do ciclo político: a) pode-se julgar que a política foi bem sucedida e terá continuidade na sua forma; b) pode-se considerar que uma política deixa a desejar, recomendando mudanças; e c) pode-se entender que a política é um insucesso ou sucesso total,

²⁹ A **avaliação administrativa** normalmente ela é feita no âmbito do Governo, por órgãos especializados para essa função e podem ser dos tipos: Avaliação de processo; Avaliação de esforço; Avaliação de desempenho; Avaliação de eficiência; Avaliação de eficácia. A **avaliação judicial** levará em conta possíveis conflitos entre a ação do governo e os princípios legais ou padrões estabelecidos, averiguando a sua constitucionalidade ou a possibilidade da violação de direitos. A **avaliação política** é a mais fluida, uma vez que pode ser realizada por qualquer ator interessado, sem construtos sofisticados ou com vieses e parcialidade. Os resultados tentam colocar rótulos de sucesso ou insucesso a partir da visão do analista. É uma avaliação constante a que governos se submetem e devem responder tanto às críticas quanto aos elogios (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

e portanto pode ser descontinuada (ou não). Nos dois primeiros casos a avaliação servirá para que a política avance a um outro estágio de *policy-making*.

Assim, a avaliação dependerá do comando e envolvimento dos atores políticos que gerarão diferentes *outcomes* de aprendizagem, em processo de retroalimentação até as próximas rodadas do ciclo político. Ela pode ser tida como uma continuação do conflito em ambientes de recursos escassos ou de ideologias políticas, mas servem para a superação de uma visão tecnocrática, em que se baseia a implementação, permitindo o aprendizado e contribuição para a obtenção de diferentes resultados.

Depreende-se, finalmente, que o ciclo de política é um método exequível, em que pese a sua proposição relativamente simples, ao mesmo tempo que se mostra sofisticado em permitir a observação ou percepção de elementos que modelos clássicos não alcançam, uma vez que privilegia a observação mais atenta do papel dos atores envolvidos no subsistema da política, aferindo os impactos a que estão sujeitos direta ou indiretamente; permitindo notar os meandros pelos quais as ideias surgem, amadurecem e se fixam no ambiente da gestão; e identificar as diferentes estruturas que moldarão o estilo da política ou o *policy-making*, com reflexo direto nos seus *outcomes* ou regimes políticos administrativos.

Partindo desse factível construto metodológico de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a pesquisa se lançou à investigação empírica da estratégia de consorciamento no setor de saneamento implementada no Piauí, em toda a sua complexidade de concepção, de engenharia, de espaços de poder e de efetiva realização.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa se propõe à compreensão de uma experiência de associação interfederativa no Piauí, enquanto primeiro consórcio criado a partir da nova legislação instituída em 2005, apresentada à época como inovadora. Naquele ano de 2005, o IBGE (2015) apurou que 3.691 municípios declararam integrar arranjos interfederativos, na modalidade “consórcio público”, sejam eles intermunicipais, com o estado ou com a União.

Em vista da limitada literatura já produzida sobre a temática, bem como a ausência sistemática de registros técnicos sobre os consórcios públicos em nível local, entende-se a importância de se registrar o experimento. Para tanto, a investigação valeu-se do método do estudo de caso (YIN, 2015).

Cumprir registrar os passos que conduziram à sua criação, assim como os fatos que acarretaram o seu abandono e posterior pedido de extinção – sacramentado em 26 de junho de 2017 – em um intervalo de tempo dilatado que não se conseguiu consolidar a investida nos moldes planejados, tampouco implementar ações de maneira efetiva a obter quaisquer resultados que minorassem a situação crítica do saneamento na região sul do estado, particularmente no setor de abastecimento de água a que se propunha.

Assim, nessa investigação, buscou-se identificar e explicar os meandros pelos quais essa iniciativa se estabeleceu e se encaminhou à extinção, evocando e gerando fatos, inclusive no momento desta escrita, que precisam ser registrados não só para fins descritivos, mas analíticos.

Para a análise da estratégia de associação interfederativa do estado do Piauí no setor de saneamento foi utilizada a análise do ciclo de política – ou ciclo de política – apresentada por Howlett, Ramesh e Perl (2013), que se propõe à observação mais atenta dos atores, práticas e desdobramentos da ação pública, em que se busca uma reflexão sobre o seu real significado e a quais pretensões ou intenções atende. Tal análise se compõe de cinco etapas: Montagem da Agenda; Formulação de Políticas; Tomada de decisão política; Implementação; e Avaliação de política.

3.1 LOCALIZAÇÃO DO CORESA SUL DO PI

O Coresa Sul do PI começa a tomar forma no ano de 2005, com a anuência do governador e pelo conjunto dos prefeitos dos 36 municípios dos territórios de desenvolvimento Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras.

Os Territórios de Desenvolvimento do Piauí se estabeleceram a partir do programa “Cenários Regionais”, realizado pela Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí (PIAUÍ,

2013), que propôs uma nova configuração territorial para o estado, relacionando aspectos locais, econômicos, sociais e culturais. O resultado foi a definição de 11 regiões, denominadas “Territórios de Desenvolvimento”, que foram reconhecidos por meio da Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007. São eles: Planície Litorânea; Cocais; Carnaubais; Entre Rios; Vale do Sambito; Vale do Rio Guaribas; Vale do Rio Canindé; Serra da Capivara; Vale dos Rios Piauí e Itaueira; Tabuleiros do Alto Parnaíba; e Chapada das Mangabeiras. Posteriormente, com o desmembramento do território Vale do Rio Guaribas, agregou-se o território Vale do Itaim, criado mediante a Lei nº 6.967, de 23 de abril de 2017.

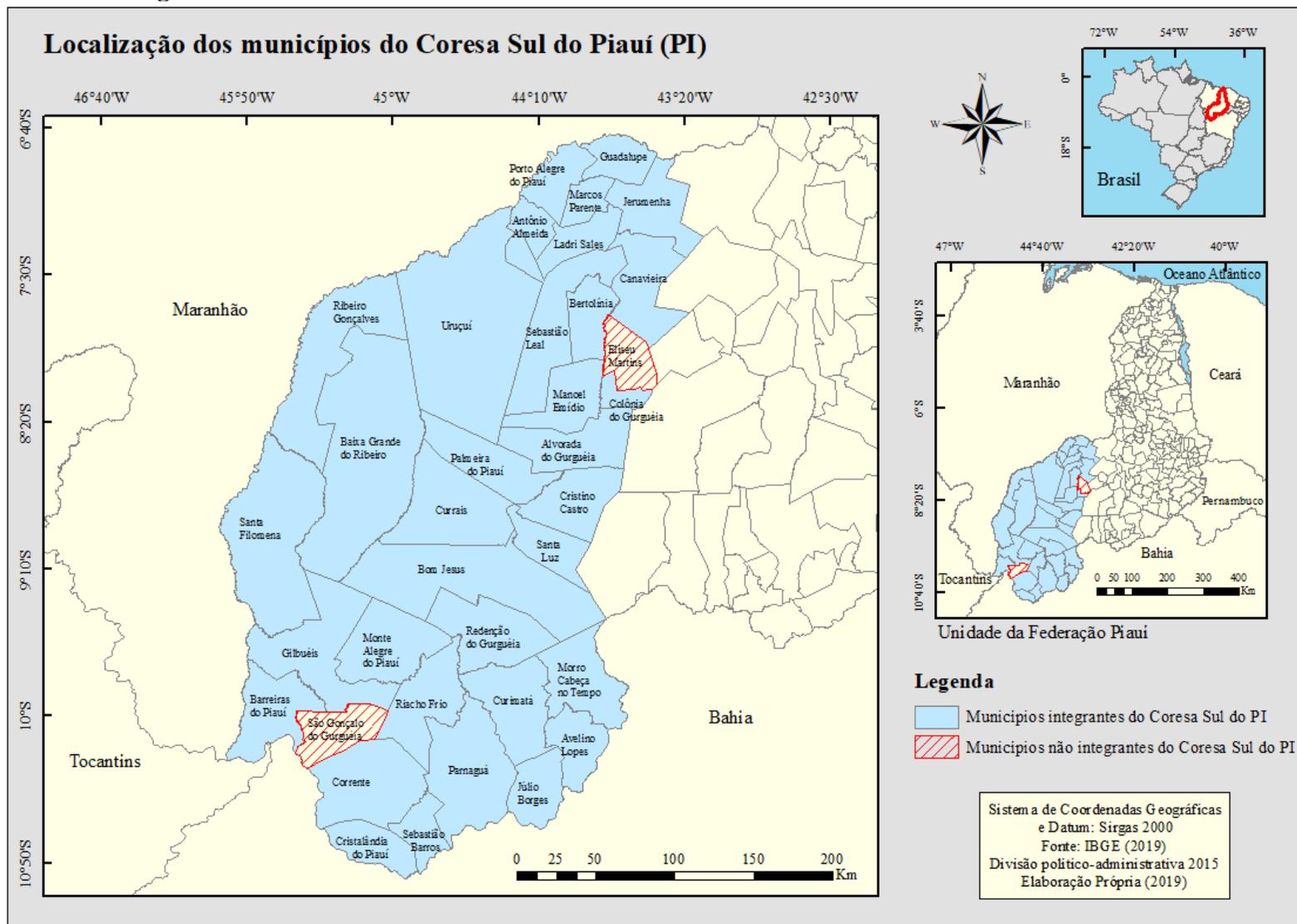
O Coresa Sul do PI é um consórcio horizontal e verticalizado que, na sua formação definitiva congrega 34 municípios³⁰ localizados no sul piauiense, na macrorregião do cerrado piauiense, mais o estado do Piauí, compondo-se, portanto, de 35 membros (PIAUI, 2013) (MAPA 1).

O Coresa Sul do PI está situado em uma região com significativa disponibilidade hídrica tanto em águas superficiais quanto subterrâneas. Segundo a CODEVASF (2006a; 2006b), os dois territórios de desenvolvimento estão totalmente localizados na Bacia do Rio Parnaíba³¹. O território Tabuleiros do Alto Parnaíba ocupa área total de 76.413,9 km² (23,1%), enquanto o território Chapada das Mangabeiras representa 65.694,4 km² (19,8%) desta bacia.

³⁰ Os municípios de Eliseu Martins e São Gonçalo do Gurguéia não ratificaram o Protocolo de Intenções em etapa posterior.

³¹ A bacia do Rio Parnaíba tem área estimada de 330.849,9 km², envolvendo parte dos estados: Piauí (75,73%); Maranhão (19,02%); e Ceará (4,35%).

Mapa 1 - Área de abrangência do Coresa Sul do PI no estado do Piauí - 2010



Fonte: Carvalho (2019), a partir de IBGE (2019).

3.2 FONTE DE INFORMAÇÕES SECUNDÁRIAS

A tese serviu-se de um levantamento documental e de dados secundários que, ao serem analisados permitiram vislumbrar os meandros da sua formação. Importa destacar que, nesta etapa, todos os registros alcançaram o conjunto dos municípios que constituíram o Consórcio da sua formação à sua implementação.

Assim, toda a pesquisa documental incluiu a totalidade dos 36 municípios que assinaram o Protocolo de Intenções: Alvorada do Gurguéia, Antônio Almeida, Avelino Lopes, Baixa Grande do Ribeiro, Barreiras do Piauí, Bertolândia, Bom Jesus, Canavieira, 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, Parnaguá, Porto Alegre do Piauí, Redenção do Gurguéia, Riacho Frio, Ribeiro Gonçalves, Santa Filomena, Santa Luz, São Gonçalo do Gurguéia, Sebastião Barros, Sebastião Leal, Uruçuí.

O exame dos dados secundários serviu para a caracterização do conjunto dos municípios do Coresa Sul do PI. Para tanto, foram observadas as suas dimensões ambiental, demográfica e socioeconômica. Os dados relativos à dimensão ambiental foram apurados na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), particularmente no Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba (Planap), cuja síntese executiva está disponível para o conjunto dos territórios piauienses.

Os dados populacionais e demográficos foram obtidos em bases de dados do IBGE, particularmente nos Censos Demográficos 2000 e 2010 e nas pesquisas Contagem da População, nos anos de 2007 e 2015. Os indicadores socioeconômicos e de gestão foram coletados no sítio eletrônico do IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) dos anos de 2005 a 2016 e do Portal Cidades@. Buscou-se, ainda, informações no Atlas de Desenvolvimento Humano, do PNUD (2013), que complementam a caracterização dos municípios da região.

Na pesquisa documental levantou-se a legislação pertinente à Política de Saneamento e a de formação de consórcios públicos, a partir dos portais da Presidência da República e do Ministério das Cidades, em que se destacam a Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos (Lei nº 11.107, de 06/04/2005) e a Política Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 05/01/2007); nos Estatutos e Regimentos do Coresa Sul

do PI, obtidos na Superintendência do Consórcio; termos e protocolos de intenção³², registros de atas de fundação e aprovação do estatuto; da Assembleia geral de eleição e posse da Diretoria do Consórcio; de Assembleias gerais ordinárias; de Assembleias de diretoria ordinárias.

Os dados referentes aos contratos, desembolsos e execuções financeiras das obras para o período 2007-2016 foram obtidos na Gerência de Desenvolvimento Urbano e Rural-Teresina/PI (GIDUR/TE), cuja denominação foi alterada para Gerência Executiva de Governo/Teresina/PI (GIGOV/TE), na Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela gestão de recursos e no portal desta instituição financeira, na sessão de Acompanhamento de Operações do Setor Público.

Para a etapa de avaliação da política foram acessados relatórios de auditoria, do Tribunal de Contas da União (TCU) e relatórios de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Para a caracterização da situação do saneamento nos municípios do Coresa Sul do PI foram consultadas as bases de pesquisa do IBGE, por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico; do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)³³, organizado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades e do Atlas de Desenvolvimento Humano, do PNUD, dos anos de 2000, 2007, 2010 e 2016.

Sinteticamente, no Quadro 5, apresenta-se o conjunto de dados e informações utilizadas na caracterização dos municípios integrantes do Coresa Sul do PI.

³² As leis municipais aprovadas em cada um dos municípios seguiram um modelo padrão, sugerido pelo PMSS, sem acréscimo ou exclusão de cláusulas específicas, daí não ter sido feita a análise individual de cada uma delas, dada a sua uniformidade.

³³ O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) concentra informações e indicadores sobre a prestação dos serviços de água, esgotos, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, provenientes dos prestadores que operam no Brasil. As informações são fornecidas pelas instituições responsáveis pela prestação dos serviços de Água e Esgotos (companhias estaduais, autarquias ou empresas municipais, departamentos municipais e empresas privadas, quando delegadas). O envio de informações é voluntária, porém, os programas de investimentos do Ministério do Desenvolvimento Regional, incluindo o PAC, exigem o envio regular de dados ao SNIS, como critério de seleção, de hierarquização e de liberação de recursos financeiros.

Quadro 5 - Síntese descritiva dos dados para a caracterização dos municípios do Coresa Sul do PI

Indicadores	Variáveis	Fonte	Pesquisa	Anos
Demográficos	<ul style="list-style-type: none"> • Área • População • Demografia • Situação do domicílio 	IBGE	Censos demográficos	2000 / 2010
			Contagem da população	2007 / 2015
Socioeconômicos	<ul style="list-style-type: none"> • Índice Municipal de Desenvolvimento Humano • Renda <i>per capita</i> • Índice de Gini • Índices de pobreza 	IBGE	Censos demográficos	2000 / 2010
			Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC)	2007 - 2016
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimento de Água • Saneamento básico • Manejo de recursos sólidos • Manejo de águas pluviais • Gestão municipal de saneamento 	PNUD/FJP	Atlas do Desenvolvimento Humano (Atlas Brasil)	2000 / 2013
		IBGE	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico	2008
			MCidades Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)	Indicadores dos Serviços de Água e Esgotos, Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	2005/2010 / 2016
		PNUD/FJP	Séries Históricas	2006 - 2016
Ambientais	<ul style="list-style-type: none"> • Bioma • Recursos hídricos • Clima • Solo • Relevô 	CODEVASF	Atlas do Desenvolvimento Humano (Atlas Brasil)	2000 / 2013
			Plano de Desenvolvimento do Parnaíba	2006

Fonte: Elaboração própria (2018).

Buscou-se o levantamento de informações por meio de organismos oficiais para períodos que permitissem uma comparação de um nível anterior à proposição do Consórcio e outro posterior, para que todos os municípios integrantes do Coresa Sul do PI pudessem ser apresentados em suas condições mais realistas.

3.3 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA E ROTEIRO DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo foi realizada em quatro municípios selecionados a partir de amostra não probabilística intencional³⁴, conforme Oliveira (2001).

Essa escolha deu-se pela relevância dos indivíduos e aspectos das localidades para a pesquisa, dado que através de amostra aleatória poder-se-ia deixar de abordar pessoas mais significativas ao caso (CAPPELLE; BORGES; MIRANDA, 2010). Foram eles: Bom Jesus, Alvorada do Gurguéia, Landri Sales e Curimatá.

O município de Bom Jesus sediava legalmente o Consórcio, desde o seu primeiro ano de fundação, abrigando a sua instalação física, em prédio construído exclusivamente para esta

³⁴ Oliveira (2001) recomenda o uso de amostra intencional (ou por julgamento) quando se escolhe casos considerados "típicos" da população em estudo para fazer parte da amostra, uma vez que eles podem oferecer as respostas válidas. Assim, é razoável a abordagem a especialistas que nos seus depoimentos demonstrem deter conhecimento do assunto que está sendo pesquisado. Além da amostra por julgamento, a autora identifica outros dois tipos de amostra não probabilística: de conveniência ou acidental e por quotas ou proporcional.

finalidade. Apresentava uma população de 24.327 habitantes, segundo estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2015 (IBGE, 2015), o que o obrigava a ter plano diretor de desenvolvimento urbano, disciplinado pela Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

O município de Alvorada do Gurguéia foi designado devido a sua condição particular de ser um município consorciado não atendido pela Companhia Estadual Água e Esgotos do Piauí S/A (Agespisa), mantendo o seu próprio sistema de abastecimento de água municipalizado. Em declarações informais, obtidas na CEF, constatou-se que ele teria sido o único município a ter alcançado a execução de 100% das suas obras programadas.

O município de Landri Sales foi escolhido sob o aspecto político, em razão do atual gestor municipal ter sido servidor concursado pelo Coresa Sul do PI e ter exercido a sua presidência, além de ser um município de pequeno porte, com população de 5.238 habitantes, em 2015 (IBGE, 2015), contexto similar a quase metade dos municípios integrantes da associação.

O município de Curimatá possui população representativa, com 10.761 habitantes, dos quais 7.084 pessoas estão no meio urbano, segundo o IBGE (2015). O principal motivador da visita foi a informação obtida na diretoria da Agespisa, em Bom Jesus, da existência de um colapso hídrico na cidade, em que toda a população estaria sem acesso à rede de abastecimento, apesar dos vultosos recursos já aplicados.

As visitas de campo ocorreram no período de 02 a 07 de outubro de 2017, quando foram percorridos cerca de 1.650 quilômetros em automóvel de passeio particular entre os trechos: Teresina-Landri Sales; Landri Sales-Alvorada do Gurguéia; Alvorada do Gurguéia-Bom Jesus; Bom Jesus-Curimatá; Curimatá-Bom Jesus; e Bom Jesus-Teresina. Uma síntese dessa etapa da pesquisa pode ser consultada no Apêndice A.

3.4 INSTRUMENTOS DE COLETA, FONTES E TRATAMENTO DOS DADOS PRIMÁRIOS

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI), momento em que foram apresentados todos os protocolos de pesquisa, de modo a garantir e resguardar a integridade e os direitos dos voluntários participantes. Com o registro feito, obteve-se o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 79590417.8.0000.5214, que corresponde ao identificador do projeto de pesquisa. A sua aprovação se deu através do Parecer nº 2.379.773.

Na atividade de coleta de informações e de dados, utilizou-se de entrevistas com prefeitos e ex-prefeitos municipais, secretários municipais, servidores públicos de diferentes órgãos e entidades, servidor do Coresa Sul do PI e pessoas da sociedade civil, tais como microempresários e lideranças religiosas e comunitárias. Desta forma, buscou-se recuperar ou reconstituir informações que não estão documentadas ou disponíveis em outros meios, superando a visão limitada da simples obtenção de relatos de fatos e eventos.

Adenda-se aqui a realização de entrevistas com gestor de órgão público representante do governo estadual, por indicação do gabinete do Governador, após solicitação de entrevista com o Governador e com o Secretário de Governo, mediante ofício; um agente público representante da instituição financeira repassadora de recursos, a Caixa Econômica Federal; e um agente público de órgão federal ligado ao Consórcio, a Funasa (QUADRO 6).

Quadro 6 - Distribuição das entrevistas por município

Município	Nº de Entrevistados	Características do Entrevistado
Teresina	03	01 Gestor indicado pelo Gabinete do Governador 01 Agente público de instituição financeira
Alvorada do Gurguéia	07	01 Prefeito 01 Controlador (Gestor Municipal) 01 Secretaria de Obras (Gestor Municipal) 01 Chefe do SAAE 01 Líder comunitário 01 Líder religioso 01 Microempresário
Bom Jesus	06	01 Ex-Prefeito e Ex-Diretor do Consórcio 01 Chefe da Agespisa 01 Servidor público 01 Servidor do Coresa Sul do Piauí 01 Microempresário 01 Morador da região (Currais)
Curimatá	05	01 Prefeito 01 Chefe da Agespisa 02 Servidor público terceirizado 01 Microempresário
Landri Sales	03	02 Microempresário 01 Agente público

Fonte: Elaboração própria (2017).

A sua operacionalização se deu por meio de dois instrumentos: roteiro de entrevista semiestruturado (APÊNDICES B; C) e as notas do diário de campo (APÊNDICE D), de maneira complementar, com o intuito de dar robustez ao conjunto de análises sobre o ciclo de política no caso do Coresa Sul do PI (YIN, 2015).

As entrevistas foram gravadas para fins de registro e resgate de informações *a posteriori*. O roteiro semiaberto foi útil para dar fluidez e liberdade aos depoentes, evitando interrupções e intervenções nos seus argumentos. Na medida em que essas questões eram respondidas, o entrevistador passava a novas questões, adequando a conversa e conduzindo ou

reconduzindo ao foco do problema da pesquisa sem rupturas drásticas que inibissem o entrevistado.

Com o propósito de evitar constrangimentos aos entrevistados, foi-lhes assegurado, através de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE E), o sigilo e a não utilização de suas falas com sua identificação direta. Dessa forma, os entrevistados foram identificados pela função que exerceram no setor público ou na sociedade local, em ordem numérica crescente e aleatória para que se evite a sua identificação, tais como: Prefeitos (I, II e III), Gestores municipal (I, II, III e IV), Agentes públicos (I, II, III, IV, V e VI), Microempresários (I, II, III e IV), Representantes da sociedade civil (I e II) e Cidadão local (I). Em Teresina entrevistou-se os representantes do setor público: Gestor estadual e Agente financeiro, perfazendo 22 entrevistas.

Dessa forma, evita-se que os colaboradores da pesquisa possam se sentir expostos, coagidos ou ameaçados por valores ou obrigações sociais em seus locais de origem, evitando danos pessoais ou materiais a partir de suas declarações.

É importante frisar que alguns colaboradores da pesquisa ou gestores públicos ocupantes de funções estratégicas no Consórcio naquele momento podem ter suas identidades sugeridas ou citadas, dada a sua condição particular na história do Consórcio, a exemplo de governadores do estado no período, secretários estaduais de pastas específicas, presidentes e superintendentes do Coresa Sul do PI. Considera-se esse ponto sem destaque negativo, uma vez que, em exercendo papel de agentes públicos, as suas ações devem seguir os princípios elementares da gestão pública³⁵, em que se preze pelo valor da transparência e da publicização dos atos públicos.

Em duas ocasiões, à medida em que se realizavam as entrevistas ou se estabeleciam conversas, os participantes citaram agentes relevantes envolvidos ou algum evento relacionado ao Coresa Sul do PI, até então ignorada pelo pesquisador. Nesses moldes, na etapa de Bom Jesus, mencionou-se a presença do prefeito de Currais (integrante do Consórcio) na cidade. Além de estar à frente da Prefeitura no período estudado, o chefe do executivo municipal havia exercido função na diretoria do Consórcio. Em sendo localizado, concedeu entrevista.

A segunda situação surgiu de conversa com funcionários da Agespisa de Bom Jesus. Após a entrevista formal com o Gestor, revelou-se o problema hídrico que o município de Curimatá sofria naquele momento, o que ensejou o contato com a Prefeitura daquele local e o

³⁵ São princípios da gestão pública: a legalidade; impessoalidade; moralidade; e publicidade.

deslocamento imediato àquele município. O Prefeito foi localizado e entrevistado, bem como gestores e funcionários públicos e pessoas da sociedade civil.

Para esses dois casos reconhece-se o uso de modelo de amostra linear, também identificado como *snowball sampling* ou “bola de neve” (VINUTO, 2014). Por meio desta técnica, os indivíduos foram procurados e convidados a participar da pesquisa.

Em relação à representação da sociedade civil, em toda a trajetória da pesquisa de campo, buscou-se convidar pessoas que tivessem algum tipo de representatividade social no seu meio, tais como líderes comunitários, membros de igrejas e pequenos empresários locais. Em alguma medida todas essas pessoas eram afetadas positiva ou negativamente pela política de saneamento proposta.

O diário de campo serviu ao registro de informações sobre os passos da pesquisa de campo, relatando-se os deslocamentos do pesquisador, datas, locais e instituições visitadas. Registrou-se, ainda, informações fornecidas pelos entrevistados. Frise-se que os diários de campo foram complementados com as transcrições dos depoimentos gravados, buscando-se identificar, quando possível, as reações de euforia, descontentamento ou neutralidade das falas prestadas pelos entrevistados.

Para fins de contextualização e enriquecimento da análise, a observação direta³⁶ complementou as informações prestadas, permitindo perceber o meio social e ambiental em que as declarações e explicações eram prestadas. Essa observação direta se estendia para mais dos horários formais de atividade de pesquisa, na medida em que buscava-se interagir com a população local e ter conversas que vislumbrassem a temática, a fim de perceber o conhecimento da questão analisada pelo cidadão comum.

Com a observação direta foi possível produzir ou levantar uma gama de material iconográfico, que serviu para ilustrar a pesquisa – como os registros fotográficos e de audiovisual; a digitalização de documentos indisponíveis em mídia eletrônica; a captura de recortes de jornal; a apreensão de material de divulgação – como os informativos do Coresa Sul do PI; e anotações para utilização posterior.

Repetidas visitas foram feitas a instituições quando necessário, a exemplo da sede do Coresa Sul do PI, e a cada fim de jornada diária fazia-se uma nova programação para o dia seguinte, dado o grau de ineditismo de eventos que se sucediam ao longo das visitas e entrevistas.

³⁶ Yin (2015) afirma que a observação direta é uma fonte de evidência para um estudo de caso. Elas podem variar de atividades de coleta de dados formal ou informal e ser desenvolvidas como parte do protocolo da pesquisa.

O tratamento das informações primárias exigiu um intenso esforço para capturar além das informações explícitas, aquelas que se encadeavam a outros depoimentos, seja validando-os ou negando-os. Tais encadeamentos e conexões são exercícios do pesquisador – tendo por base o conjunto de informações previamente obtidas e analisadas – que vão extrapolar o simples registro e descrição dos fatos, buscando os porquês e as suas circunstâncias, favorecendo a elucidação e documentação do evento estudado.

Os dados secundários foram exportados para arquivos do tipo planilha eletrônica do Excel® a fim de serem analisados, utilizando estatística descritiva, dispostos em tabelas e gráficos.

Para fins de ilustração são apresentadas fotografias que mostram o estado da sede do Consórcio no ano de 2017, a (in)disponibilidade hídrica nos municípios visitados, bem como registros de eventos do Coresa Sul do PI. Foram utilizados quadros para organizar informações sobre entrevistados, sintetizar os instrumentos de coleta e análise, bem como fazer uma caracterização dos municípios integrantes do Coresa Sul do PI. Também se utilizou de mapa construído a partir do software ArcGIS®, e reprodução de artigos e notas de mídia escrita e eletrônica, tais como jornais, portais de notícia e endereços eletrônicos de divulgação de eventos.

3.5 A ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA DO CORESA SUL DO PI

Nesta seção, para fins de operacionalização, passa-se a construir os passos metodológicos de análise de cada etapa do ciclo de política a ser utilizado na investigação sobre o Coresa Sul do PI.

Nos dois estágios iniciais – de **montagem da agenda** e de **formulação de políticas** – foram utilizados documentos oficiais do Ministério das Cidades, particularmente a proposição de “Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí” (BRASIL, 2006d; 2006e), que pormenoriza todo o processo no qual o problema do saneamento no Piauí se alinha – ou é alinhado – à pauta nacional e todo o movimento de sensibilização e convencimento dos gestores municipais.

Nessa etapa, realizou-se entrevistas com o gestor-técnico indicado pelo governador do estado³⁷ e prefeitos e ex-prefeitos municipais, que buscaram explicar esse processo e apresentar a visão político-governamental do caso. Entrevistou-se, também, representantes da sociedade

³⁷ Encaminhou-se ofício ao Gabinete do Governador e à Secretaria de Governo solicitando entrevista. Em resposta, foi indicada a pessoa do Diretor de Operações e Consumo do Instituto de Águas e Esgotos do Piauí.

civil e de grupos de interesse³⁸ identificados nas visitas de campo aos municípios da amostra. Esses últimos foram relevantes para validar ou não os discursos dos representantes técnico-políticos do consórcio.

Para a investigação sobre o processo de **tomada de decisão política** partiu-se, inicialmente, de publicações de organismos federais (BRASIL, 2006d; 2006e) e do próprio Consórcio, quando já estabelecido, tais como o seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores³⁹, boletins informativos (CORESA, 2007a; 2007b; 2007c; 2007d) e notícias em mídias jornalísticas diversas. Por intermédio das entrevistas, foi possível examinar a fidelidade das informações replicadas na literatura produzida por entes oficiais, particularmente com gestores ou seus representantes, nos municípios visitados ou entrevistados fora dos seus domínios políticos, notadamente na Capital piauiense e Bom Jesus.

A **implementação** foi analisada a partir de documentos oficiais do Coresa Sul do PI, que especificavam a sua programação, expectativas de execução, etapas e prazos; bem como registros do órgão repassador de recursos financeiros oficial, a CEF. Também nessa fase a técnica de entrevista foi utilizada para confrontar os dados secundários (técnicos e financeiros) com a sua efetividade nos municípios. Todas as partes envolvidas (gestores, agente financeiro, servidor do Consórcio, servidores públicos e representantes da sociedade civil) ajudaram a explicar o caso do Coresa Sul do PI.

Por fim, para o exame do estágio de **avaliação de política** se buscou identificar os mecanismos de avaliação, tanto nos aspectos econômico-financeiros, a partir de dados de execução financeira oriundos do órgão repassador de recursos, quanto de uma possível análise de aspectos políticos da implementação do consórcio, pelos poderes imbuídos de tal atribuição, notadamente os tribunais de conta e o próprio governo do estado. No Quadro 7 estão descritas as etapas, instrumentos, documentos e tipo de tratamento adotado para a análise da implementação do Coresa Sul do PI.

Ao longo da execução da pesquisa alguns entraves foram detectados, o que se configura como limitações ao cumprimento pleno de todas as etapas. A ausência de informações organizadas, centralizadas, continuam a impactar na condução das pesquisas. Esse caso não fugiu à regra. Muitas das informações obtidas não têm um ente centralizador que as distribua. Assim, arquivos pessoais ou em mídias eletrônicas (CD ROMs), entregues pessoalmente por

³⁸ Por grupo de interesse entende-se um conjunto de pessoas físicas ou jurídicas que, articulados formal ou informalmente, tem poder de pressionar, no âmbito das políticas públicas, para o atendimento dos seus direitos, interesses ou aspirações, influenciando e obtendo vantagens sobre os demais (CARVALHO, 2009).

³⁹ <http://www.coresa.pi.gov.br/>.

peessoas que fizeram parte dessa experiência, serviram para contar a história do Coresa Sul do PI.

Outro elemento que restringiu o alcance da análise foi a falta de vinculação institucional perene de vários entes envolvidos, a exemplo de consultores técnicos, tanto em âmbito nacional, quanto local, que, contratados por atividades ou períodos de tempo específicos, não puderam ser acessados. Alguns deles não demonstraram interesse em se manifestar, outros ficaram desconfortáveis em prestar informações ou omitir opiniões.

Quadro 7 - Descrição de etapas, instrumento, documentos e tipo de tratamento para a análise da política do Coresa Sul do PI

Etapa	Método	Documentos/ Instrumentos
Montagem da Agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Análise bibliográfica • Análise documental • Entrevista 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicações (livros, relatórios técnicos) • Lei • Estatuto • Atas de reuniões • Notas de campo • Transcrição das entrevistas
Formulação de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Análise bibliográfica • Análise documental • Pesquisa de campo • Entrevista 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicações do Ministério das Cidades (MCidades) • Publicações do Coresa Sul do PI (material e eletrônicas) • Teses e artigos científicos • Textos e notas de jornais de circulação estadual • Notas de campo • Transcrição das entrevistas
Tomada de decisão política	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa de campo • Entrevista 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicações do Coresa Sul do PI (material e eletrônicas) • Estatuto • Atas de reuniões • Textos e notas de jornais de circulação estadual • Notas de campo • Transcrição das entrevistas
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Análise documental • Pesquisa de campo • Entrevista 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios do Coresa Sul do PI • Atas de reuniões • Relatórios técnicos do agente financeiro • Notas de campo • Transcrição das entrevistas
Avaliação de política	<ul style="list-style-type: none"> • Análise documental • Pesquisa de campo 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de órgãos de Controle (TCU/TCE) • Notas de campo • Transcrição das entrevistas

Fonte: Elaboração própria (2018).

A lentidão ou a omissão de entes públicos em apresentar respostas às solicitações ainda é uma realidade, em que pese a vigência da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação. Alguns ofícios encaminhados foram ignorados por longos períodos, compelindo o pesquisador a momentos de insistência, em reiteradas solicitações. Em algumas ocasiões, observou-se a dificuldade em alguns gestores para prestar informações, como foi o caso dos Prefeitos II e III, que demonstraram algumas incoerências ou fragilidades nas suas falas e seus argumentos. No caso do Prefeito II, observou-se a simplicidade pessoal do gestor, que também se identificou como comerciante.

Por fim, talvez o maior entrave ao andamento da pesquisa tenha sido a acefalia quanto à gestão do consórcio, uma vez que na esfera estadual várias secretarias – em momentos distintos – estiveram à frente da sua condução, sem criar estruturas executivas ou de prestação de informações. Foi o caso da Secretaria do Planejamento, Secretaria da Infraestrutura, Secretaria do Governo, e no âmbito regional/municipal, a própria diretoria do consórcio, esvaziada em muitos momentos, o que se refletiu no abandono da sede do consórcio, que foi negligenciada, depredada e furtada, comprometendo a segurança dos documentos, projetos e estrutura física.

Ainda assim, a exercício investigativo buscou lançar luzes por meio do aprofundamento da compreensão da implantação dessa política pública, o que permitiu desvelar novas perspectivas sobre o tema abordado, conhecendo versões e interpretações diferentes dos mesmos acontecimentos, cujos testemunhos passam a constituir documentos de valor informativo e simbólico, e que poderão ser acessados em momentos futuros por quaisquer pesquisadores.

Nesse contexto, o emprego da metodologia de **análise do ciclo de política** tratou de dar visibilidade a esse momento importante de formulação de política de saneamento no Piauí, em um ambiente de carência da ação governamental, na busca de melhores condições de bem estar para a sociedade, em que pese os períodos de expansão e crise do setor público, revelando os papéis dos diferentes agentes no processo.

4 O CORESA SUL DO PIAUÍ: UMA ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA

Ao se analisar o ciclo de política associativa no setor de saneamento no estado do Piauí, buscou-se explicar os meandros que culminaram com a implantação do Coresa Sul do PI, um empreendimento idealizado e assentado em uma política central, com reflexos nos municípios da região sul do Piauí.

Para tanto, foi utilizado o modelo de ciclo de política proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), no intuito de desvelar aspectos relevantes no transcurso da instituição de uma experiência interfederativa no estado, quando da implementação dessa política, atentando ao papel dos atores, as ideias conformadas nas diferentes instâncias e as estruturas relacionadas entre a detecção da questão à verificação dos resultados.

Na perspectiva de traçar um panorama da realidade regional à qual a política foi proposta, cabe apresentar o cenário em que foi implantada, revelando o seu quadro natural e socioeconômico, que vai exprimir o ambiente físico, político e institucional, essencial para a visualização do desenrolar desse evento associativo tido como inovador e redentor de uma numerosa população, historicamente afligida por problemas de falta de saneamento básico.

Assim, esse capítulo apresenta uma caracterização dos municípios que integram o Coresa Sul do PI, nos seus aspectos ambiental, demográfico, social e econômico, e particularmente de saneamento básico ao longo do período de implantação do Consórcio.

4.1 ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICA NO CORESA SUL DO PI

Nessa seção, segue-se os passos do ciclo de política, a partir do modelo proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013). As etapas que se seguem dão conta do processo de concepção, implementação e avaliação da política associativa no setor de saneamento no Piauí, observando-se os atores envolvidos, as suas motivações e as instituições envolvidas. Importa descrever a percepção do problema do saneamento nos seus aspectos políticos e institucionais, enquanto elemento que se incorpora na agenda dos governos; como se produziram as alternativas de solução e quais os elementos objetivos ou subjetivos para a adoção de cada uma delas; quais os processos e comportamentos dos diversos atores na sua implementação; e, finalmente, de que maneira se pode avaliar a política a fim de aferir o sucesso ou insucesso da ação pública.

4.1.1 Montagem da Agenda: o novo cenário do saneamento

A montagem da agenda é entendida no cenário em que as temáticas – problemas ou oportunidades – aparecem no interesse, no discurso ou no planejamento estatal, passando a ser objeto da ação pública ou mesmo ignorada por ela. Trata-se, portanto, da listagem de “questões” passíveis da observância do governo, a partir de demandas originárias da sociedade civil ou da própria pauta governamental, que podem ser priorizadas em detrimento de outras tantas necessidades percebidas no meio social.

O Coresa Sul do PI nasceu no contexto de redirecionamento político-ideológico do governo central, quando a esquerda brasileira – mediante uma coalizão política heterogênea liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT)⁴⁰ – assume a Presidência da República, reformulando o arcabouço institucional, criando novos órgãos como o Ministério das Cidades (MCidades)⁴¹, que passa a aplicar um novo modelo de planejamento das políticas públicas.

Nesse espectro, Contarato (2011), ao analisar a política de saúde bucal naquele período, enfatiza que a partir do ano de 2003, com a eleição do novo Presidente, deu-se uma mudança crucial no trato da problemática, em que essa foi se articulando a outra importante política do Governo, o Fome Zero – cujo objetivo maior era a promoção de segurança alimentar, num primeiro pilar, combatendo a fome – no que a autora enxergou uma “janela de oportunidade”, caracterizado pelo momento oportuno para que o tema passasse a figurar na agenda governamental federal, ganhando um *status* diferenciado.

Caldas e Santos (2012) apresentam situação semelhante de ascensão do quesito da saúde pública voltada aos povos indígenas quando se associam à política de segurança alimentar e nutricional do Governo federal, que naquele momento gozava de protagonismo inédito.

O tema do saneamento também vai receber maior atenção, a partir do forte estímulo do governo federal a sinergias com os poderes estaduais nesse novo momento da política. Foi o

⁴⁰ A chapa majoritária liderada pelo PT teve como candidato a vice-presidente uma indicação do Partido Liberal (PL). Também integravam a coligação: o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Passando ao segundo turno das eleições, passa a contar com apoio de outros partidos como: o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido Progressista (PP), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e grupos dentro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Essa coalizão de partidos vai se ampliar com a vitória em segundo turno sobre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), então coligado ao PMDB, que indicara o candidato à vice-presidência na chapa majoritária.

⁴¹ O Ministério das Cidades foi criado em 01/01/2003, pela Medida Provisória nº 103/2003, que se tornaria a Lei nº 10.683 de 28/05/2003. Integram a sua estrutura: o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; o Conselho das Cidades (ConCIDADES); o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); a Secretaria Nacional de habitação (SNH); a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA); a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB); a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU); e o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

que se verificou no estado do Piauí, que elegera um governador totalmente alinhado político-ideologicamente ao poder central, integrante do mesmo partido político, o PT, comungando da mesma plataforma eleitoral.

O Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí (Coresa Sul do PI) foi concebido por meio do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), implementado no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), como uma das quatro secretarias integrantes do MCidades.

A SNSA foi responsável pelos estudos da situação de empresas estaduais de abastecimento e saneamento. No Piauí, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica, ACT nº 001/2003, entre o Ministério das Cidades e o governo piauiense para assistência técnica do PMSS à reestruturação dos serviços de saneamento ambiental do estado, com uma dupla missão: analisar as condições da companhia estadual e a construção de cenários para a sua reestruturação, promovendo uma reforma institucional mais ampla nos serviços de saneamento do Piauí (BRASIL, 2006d).

Assim, as análises técnicas concentraram-se na Agespisa que, mediante os seus resultados financeiros e operacionais – historicamente deficiente – se enquadraria facilmente na proposta de modernização do setor.

A empresa estatal de saneamento, Agespisa, surgiu com a criação da sociedade de economia mista, instituída pela Lei nº 2.281, de 27 de julho de 1962, com a incorporação do patrimônio do Instituto de Águas e Energia Elétrica (IAEE), para atuação no sistema de água de Teresina, município a qual atuou exclusivamente até o ano de 1970. A partir do ano de 1971, quando da assinatura de convênio com o BNH, passou a operar no interior do estado, conforme relata Oliveira (2006).

O período áureo da Agespisa foi aquele de vigência do Planasa, quando a empresa estatal recebia aporte de recursos significativos para investimentos, o que permitiu a ampliação da sua área de domínio e conseqüente população atendida. No entanto, não houve uma preocupação com os seus custos, levando-a a um quadro de crise, que já era notória no início dos anos de 1990 e se prolongou pelas décadas seguintes (OLIVEIRA, 2006).

Ao problema de escassez de recursos para investimento, Oliveira (2006) cita as influências e ingerências políticas que passam a influenciar – negativamente – o desempenho administrativo e operacional da companhia e, de maneira ilustrativa, demonstra a liberalidade da Agespisa, citando uma área específica, a de pessoal, que ao longo de mais de 40 anos contribuiu para que a companhia perdesse a capacidade de prestar os serviços de saneamento.

Oliveira (2006, p. 57-58) afirma que

[A Agespisa] não teve a necessária preocupação em racionalizar custos administrativos e operacionais, chegando a ser pródiga em benefícios, como a Resolução aprovada em 1977, concedendo uma gratificação extra aos funcionários equivalente a um 14º salário, o que corresponde a 8,3% sobre o salário.

Em conformidade com AGESPISA (1983), em 1981 foi instituída uma gratificação para premiar cada funcionário que completasse cinco anos de serviço com um aumento de 10% sobre o salário, seguindo-se um acréscimo de 5% a cada cinco anos, correspondendo, ao final de 30 anos, um acréscimo salarial real de 40,4%, além de reajustes acima da inflação e de eventuais progressões na carreira.

Esse grave problema vai minorar a capacidade de investimento e fazer com que o governo do estado adote estratégias de intervenção na Agespisa, como a criação de uma autarquia, denominada Instituto de Águas e Esgotos do Piauí - AGESPISA⁴², mediante a Lei nº 5.641 de 12 de abril de 2007, com a finalidade de receber os funcionários transferidos da antiga Agespisa e recuperar a capacidade de investimento (e endividamento) perdido da Empresa. O Instituto vai ganhar protagonismo a partir do ano de 2015, quando passa a, de fato, cumprir as suas funções ditadas em lei.

O processo é sintetizado por Brasil (2009, p. 39), da seguinte maneira:

A primeira etapa dos trabalhos foi a análise minuciosa da situação da Agespisa, contemplando análises técnicas, administrativas, econômico-financeiras e comerciais, que resultaram em diversas propostas de ações a serem implementadas pelo governo do estado com vistas a retirar a Companhia da situação deficitária e de baixa qualidade dos serviços em que se encontrava há muitos anos.

A pedido do governo estadual, esses estudos iniciais culminaram na proposição de um novo planejamento institucional e a indicação de implantação de um moderno modelo de gestão dos serviços de água e esgotos. Segundo o Coresa (2007c), foi em maio de 2004, em parceria com o governo, que se deu a finalização do diagnóstico situacional da Agespisa, com a realização de missões e de seminários na região sul piauiense.

⁴² O programa de reestruturação da Agespisa incluiu programas de desligamento voluntário, denominado de Programa de Afastamento Incentivado (PAI). No ano de 2017, na vigência do PAI, os desligamentos foram significativos, bem como outras medidas foram tomadas na tentativa de sanar os seus graves problemas. A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE, 2017) cita um balanço dessas ações de austeridade: 250 adesões, redução de custos de R\$ 3,3 milhões na folha de pagamento mensal, redução de funcionários terceirizados, redução da frota de automóveis alugados (em 20%), diminuição de diretorias (de 7 para 5 unidades). Essas ações eram discutíveis quanto à sua positividade uma vez que havia uma forte pressão de grupos de interesse e a percepção de que a racionalização de recursos obtida era parcialmente neutralizada pela simultaneidade da saída da atuação da Agespisa em Teresina, que realizou a subconcessão dos serviços da Capital à empresa Águas de Teresina, ligada à Companhia AEGEA Saneamento, reduzindo substancialmente a sua área de atuação.

À época de idealização do Coresa Sul do PI, a Agespisa atendia 161 sedes municipais das 222 existentes no estado antes de 2005⁴³ (BRASIL, 2006d). Isso representa 72,5% do seu total, centrando a sua ação basicamente em abastecimento de água. Observando-se o porte dos municípios, a Companhia chegava, praticamente, ao universo de sedes com população urbana superior a 5.000 habitantes, com qualidade de cobertura discutível.

Constata-se, portanto, no Piauí, o ambiente desfavorável à prestação de serviços de saneamento com a qualidade e quantidade necessária exigida, considerando inclusive parâmetros internacionais de universalização de serviços. Essa situação era agravada pela incapacidade da Companhia em executar novos investimentos, fazendo com que o Piauí fosse um espaço ideal para a aplicação desse novo marco institucional desenhado pelo redirecionamento da política de saneamento em nível federal, a ser seguida pelos municípios, apesar de suas limitações tanto fiscal quanto a sua estrutura espacial e demográfica, limitantes da sua capacidade de atender à demanda de bens e serviços públicos.

O poder central passou, então, a propor um novo modelo de gestão, que se centraria no compartilhamento de responsabilidade e oferecendo-o aos estados que têm suas companhias de saneamento sucateadas e exauridas financeiramente. A forma como a oferta chega aos entes é praticamente irrecusável, como revela a fala do Coordenador do PMSS/SNSA, Ernani Ciríaco de Miranda:

[...] Mediante parceria com o governo do estado do Piauí, sob a liderança à época do então Secretário de Governo, Sr. Merlong Solano Nogueira, os estudos foram realizados e inúmeros técnicos e consultores mobilizados para a avaliações e diálogo com os governos do estado e dos municípios.
[...] O PMSS contribuiu com recursos do Governo Federal, sem necessidade de pagamento por parte do Governo do estado e até mesmo sem a necessidade de contrapartida, desenvolvendo todos os estudos necessários para a implantação do Consórcio (BRASIL, 2009, p. 39).

A União consegue mobilizar o estado a encampar o processo de reestruturação da Agespisa, em nome da sua saúde financeira e operacional, mas também da modernização do setor, uma vez que essa era uma das frentes de atuação do novo governo e um aliado político não poderia abrir mão de desfrutar de tal política.

Havia um clima de otimismo que pode ser corroborado na fala do Governador Wellington Dias, publicada em Brasil (2009, p. 37-38)⁴⁴

⁴³ Os municípios de Aroeira do Itaim e Nazária foram criados a partir de 2005 (IBGE, 2014).

⁴⁴ Embora a publicação seja do ano de 2009, não foi possível precisar quando essa entrevista foi dada, uma vez que já se adiantavam mais de 3 anos da instalação do Coresa Sul do PI.

[...] O momento em que assumi o mandato de governador do estado do Piauí, em 2003, já havia um contato entre o governo estadual e a direção do PMSS. Através do recém-criado Ministério das Cidades que, à época, fora comandado pelo ministro Olívio Dutra, auxiliado por vários companheiros da Caixa Econômica Federal que desempenhavam funções de direção no órgão, pude ter uma visão mais ampla sobre o Programa.

Havia ali, o interesse pela execução de novos trabalhos experimentais, de um lado, o programa de saneamento da empresa de Águas e Esgotos do Piauí (Agespisa), do outro lado, a determinação de se trabalhar um novo modelo de gestão com consórcio.

[...] Hoje, recebemos investimentos que permitem universalizar os serviços de água até o final de 2010, em 30 municípios, através de uma gestão partilhada entre municípios, Estado e os usuários do sistema. Sou convicto de que esta alternativa vai chegar ao ponto máximo de sua capacidade operacional, superando adversidades ainda em ajuste, sendo coroada de êxitos e se estabelecendo como parâmetro para todos os estados brasileiros.

O CORESA Sul do PI foi concebido como parte da resposta de nosso governo à crise do saneamento que encontramos no Estado. Diante da incapacidade manifesta da Agespisa responder às exigências do Saneamento Ambiental, e com positiva influência de amplo e profundo diagnóstico realizado pelo PMSS, optamos por um sistema dual em que, de um lado, a Agespisa, reestruturada, presta serviços em cerca de 120 municípios, enquanto, de outro lado, o Coresa cria novo paradigma ao inaugurar uma modalidade de gestão assentada na cooperação entre o Estado e os Municípios, sendo estes os protagonistas, uma vez que têm o poder de decisão e cuidam também da execução dos serviços no âmbito local.

O alinhamento e o senso de oportunidade, naquele momento, também são alegados pelo Gestor estadual, indicado para participar dessa pesquisa:

Nós tínhamos uma situação não muito diferente da situação de hoje com relação à companhia estadual. Uma situação pré-falimentar. E, em função da facilidade política à época, com um governo do partido no estado e do mesmo partido em Brasília, e estava recém-criado o Ministério das Cidades, no qual tinha três secretarias nacionais como mantém hoje: a de mobilidade urbana, a de habitação e a de saneamento; a de saneamento fez uma avaliação de alguns estados e de algumas companhias estaduais. Fez do Maranhão, fez aqui, fez na Bahia, o que era lógico, né? O Secretário nacional bahiano! fez de praticamente todo o nordeste e fez de praticamente todo o norte e centro oeste e algumas do sudeste, o caso foi do Rio de Janeiro e fez a de Santa Catarina que também passa ainda hoje por uma situação extremamente complicada (GESTOR ESTADUAL, 2018).

Essa negociação excluiu, naquele momento, outras partes que seriam afetadas por esse processo de reestruturação. Na fala do Prefeito II,

Aderir foi o incentivo entre o governo do estado e o governo federal, criar um consórcio, um modelo. Esse consórcio foi criado aqui era pra servir de modelo para o Brasil.[...] O principal era o interesse do próprio governador. Mas foi ele que propôs o primeiro... Se ele teve interesse foi pra arrecadar dinheiro. Em tendo o dinheiro, teve interesse pra arrecadar, elaborar, fazer tudo e ter o dinheiro (PREFEITO II, 2017).

Percebe-se, portanto, um elevado grau de imposição camuflado de uma nova política para o setor, que passa por um momento crítico de oferta, em um cenário de alteração na própria forma de atender à população, considerando que o que fora um monopólio estatal durante décadas passa a ser cobiçado e operado pela iniciativa privada. E, nesse aspecto, o que se desenhou no início da década está em plena fase de maturação com os contratos de subconcessão.

É importante ressaltar que, nessa etapa, os prefeitos municipais, o corpo funcional da Agespisa e a população não se fizeram partícipes já que esse espaço foi reservado ao campo político e administrativo de esfera superior.

A ausência de uma discussão qualitativa com o conjunto dos agentes envolvidos não é novidade em muitas das proposições governamentais. Magalhães, Andrade, Oliveira e Manjate (2015) relatam similaridade quando da implementação do programa Minas Trata Esgoto. Elementos relevantes às populações não são levadas ao seu conhecimento, o que os incluiria diretamente na decisão dos seus destinos. Assim, questões sociais, econômicas, culturais e ambientais dos municípios são tratadas de maneira burocrática, inobservando o princípio da participação popular.

Assim, a montagem da agenda coube exclusivamente à União, através do Ministério das Cidades e do governo estadual, que tinham um diálogo facilitado pelo alinhamento político, e se debruçavam na busca de alternativas às dificuldades percebidas depois do processo de descentralização, tanto pelas questões econômico-financeiras dos municípios quanto pela sua escala: o mundo não era mais o mesmo dos anos de 1960.

4.1.2 Formulação de Políticas: um desenho obtuso

Na formulação de política vai apontar possíveis soluções ao que foi identificado na etapa de montagem da agenda, se propondo a apresentar alternativas para resolver questões assinaladas.

A resposta ao problema identificado não foi simples. O ministério das Cidades assinala algumas premissas que foram definidas como balizadoras do futuro modelo (BRASIL, 2006d):

- Deveria ser resguardado um mercado específico ou funções determinadas para a empresa estatal Agespisa, as quais pudessem dar viabilidade a ela;
- Dada a geografia do Piauí, com suas grandes distâncias dos municípios extremos, a prestação dos serviços teria de comportar estruturas de apoio (manutenção, laboratórios, etc.) mais regionalizadas, de forma a dar mais eficiência e minimizar custos;

- Os custos dos serviços prestados pela Agespisa, à época, incluindo o custo de pessoal central da empresa, que apontava para um forte impacto da massa salarial, particularmente sobre os pequenos sistemas;
- Uma definição estratégica, dentro da própria Agespisa, de concentrar os recursos financeiros oriundos de um Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), objeto de empréstimo na Caixa Econômica Federal ao governo do Piauí, nos 30 maiores sistemas da empresa (29 do interior e em Teresina).

Desses elementos foram apresentados três cenários: I – Corte de mercado pelo tamanho das sedes municipais⁴⁵; II – Corte de mercado por divisão geográfica do estado⁴⁶; e III – corte misto de mercado (por tamanho das sedes e logística)⁴⁷. O Cenário III foi indicado como o mais adequado em termos de viabilidade financeira. Além de Teresina, a companhia reduziria sua atuação a 35 sedes municipais do interior⁴⁸, concentrados do extremo norte até o centro-sul do Piauí.

De acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2006d, p. 11),

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);
- (iii) criação de 4 consórcios regionais de saneamento (norte, leste, sul e sudeste), possibilitando a cooperação dos municípios de cada região entre si e

⁴⁵ Considerava simplesmente o tamanho das sedes municipais. Nessa proposta a Agespisa perderia o mercado das pequenas sedes (as quais ficariam para novos operadores a ser criado, passando a operar apenas os maiores sistemas. Neste Cenário I, foram avaliadas duas alternativas: (1) o corte das sedes pelo tamanho de 10 mil habitantes; (2) o corte das sedes pelo tamanho de 5 mil habitantes (base Censo 2000/IBGE).

⁴⁶ Considerava a racionalidade da logística dos operadores. Diante do fato de a Agespisa sempre operar a capital em qualquer alternativa, o mais racional é que geograficamente o seu mercado estivesse no entorno de Teresina, ou seja, as regiões centro e norte do estado (cidades polarizadas por Parnaíba, Piripiri e Teresina).

⁴⁷ Combinava um cenário misto (corte por tamanho e exclusão de logística inadequada) que seria mais favorável. A área geográfica de atuação da Agespisa deveria incorporar os principais sistemas do interior: Parnaíba e Piripiri, ao norte, e Floriano e Picos, ao sul. A essas se juntariam todas as sedes acima de 5 mil habitantes (base Censo 2000/IBGE), que estivessem no eixo das principais vias rodoviárias pavimentadas.

⁴⁸ Os municípios a serem atendidos pela Agespisa seriam: Água Branca, Alto Longa, Altos, Amarante, Angical do Piauí, Barras, Barro Duro, Batalha, Beneditinos, Buriti dos Lopes, Cajueiro da Praia, Campo Maior, Capitão de Campos, Cocal, Demerval Lobão, Elesbão Veloso, Esperantina, Floriano, Ilha Grande, Inhumas, José de Freitas, Luís Correia, Luzilândia, Miguel Alves, Oeiras, Parnaíba, Pedro II, Picos, Piracuruca, Piripiri, Porto, Regeneração, São Pedro do Piauí, Teresina, União, Valença do Piauí.

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.

Assim, excetuando a área de atuação da Agespisa, circunscrita à Capital, ter-se-ia as operadoras regionais em uma gestão compartilhada, na forma de um consórcio, em que a prestação local dos serviços seria feita pelos próprios municípios, e as atividades de maior porte e relevância seriam encabeçadas pelo Consórcio (BRASIL, 2006d).

O Ministério das Cidades apresentou as quatro macrorregiões que obedeceriam ao novo mapa de planejamento do estado (BRASIL, 2006d), incluindo os – então – 11 territórios de desenvolvimento (CARTOGRAMA 1)⁴⁹:

Cartograma 1 - Macrorregiões norte, leste, sudeste e sul propostas para atuação de novos operadores de serviços de saneamento - 2006



Fonte: Extraído de Brasil (2006d, p. 28).

⁴⁹ De acordo com Fundação CEPRO (2018), a partir da Lei nº 6.967/2017, que atualiza a Lei Complementar nº 87/2007, o Piauí passa a ter 12 Territórios de Desenvolvimento e 28 Aglomerados, havendo a criação do território de desenvolvimento Chapada Vale do Itaim, desmembrado do território de desenvolvimento Vale do Guaribas.

- **1ª. Norte**, com os territórios da *Planície Litorânea*, dos *Cocais*, dos *Carnaubais* e de *Entre Rios*, com sede proposta em Campo Maior;
- **2ª. Sudeste**, com os territórios dos *Tabuleiros dos Rios Piauí e Itaueiras* e da *Serra da Capivara*, com sede proposta em Canto do Buriti;
- **3ª. Leste**, com os territórios do *Vale do Sambito*, do *Vale do Rio Guaribas* e do *Vale do Canindé*, com sede proposta em Picos; e
- **4ª. Sul**, com os territórios dos *Tabuleiros do Alto Parnaíba* e da *Chapada das Mangabeiras*, com sede proposta em Bom Jesus.

Em dezembro de 2004, as proposições foram apresentadas, tendo sido aprovado pelo Governador e sua equipe, que consideraram iniciar a implantação desse novo modelo institucional de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na região sul do estado.

Nesse aspecto, o Gestor estadual aponta uma das justificativas para essa escolha:

Aqui no Piauí se pensou em fazer o que? Se pensou em setorizar em cinco grandes regiões. Se pegou a região sul por ser uma região de manancial de água mais fácil. Com isso você rapidamente conseguiria universalizar a questão da água. E aí partiu-se para a primeira experiência de consórcio de saneamento do país, no Piauí (GESTOR ESTADUAL, 2018).

Entre janeiro e março de 2005 o projeto foi apresentado pelo governo do estado através do seu quadro técnico e consultores da SNSA, do Ministério das Cidades (MCidades) aos 24 chefes do executivo da Chapada das Mangabeiras e 12 gestores dos Tabuleiros do Alto Parnaíba, que ouviram e debateram o “significativo avanço na qualidade e na redução de custos dos serviços” (BRASIL, 2006e, p. 13), que viria com a gestão compartilhada.

Esse projeto, contudo, não recebeu críticas substanciadas à época de sua difusão e implementação. No ano de 2009, após três anos de instalação do Coresa Sul do PI, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) analisou o modelo implantado e apontou alguns aspectos que foram descuidados pela equipe de consultores do PMSS:

[...] É relevante salientar que os aspectos de planejamento, de regulação e de fiscalização não foram abordados nesse estudo pelo PMSS, o que poderia representar dificuldades políticas adicionais para a montagem desse modelo. Também não foram mencionadas as condições de ampliação dos serviços de esgotamento sanitário na região (AESBE, 2009, p. 10).

De maneira geral, a AESBE (2009) apontou que a falta de interesse comum, problemas de gestão, brechas na lei e riscos regulatórios são questões que podem tolher as possibilidades de triunfo da experiência.

Coube ao Gestor estadual indicado pelo governo – na qualidade de seu interlocutor nessa pesquisa – fazer uma apreciação a um aspecto elementar de qualquer projeto: a sua viabilidade econômica, mal dimensionada naquele momento. Em entrevista, alega que a opção política do governo pelos consórcios ignorou esse aspecto de exequibilidade, e, embasado no modelo já instituído no sul do Piauí, declarou que

[Posteriormente] Nós fizemos o estudo da região, do entorno do Coresa. Nós ampliamos a área do Coresa. Por exemplo, não faz sentido um projeto que eu não coloque ali na região Canto do Buriti, que está ali no meio, entre um e outro, que eu não coloque Eliseu Martins, etc. só que é opção é de cada município. Não posso obrigar os municípios a aceitar ou isso ou aquilo. Fizemos a apresentação desse trabalho lá no Palácio. Tem alguns municípios que a gente chama de município-âncora que tem que participar, que se não participar não dá equilíbrio econômico. [Bom Jesus, por exemplo?] Isso. Uruçuí, Floriano, que não faz parte do Coresa e tá ali no entorno (GESTOR ESTADUAL, 2018).

Sem críticas, julgamentos ou pareceres que apontassem as possibilidades de insucesso, deu-se anuência do governo, que buscava a concordância dos prefeitos, a fim de que se criasse o Coresa Sul do PI.

A partir dessa engenharia, pode-se apreender que o projeto do Coresa Sul do PI foi concebido na esfera federal e oferecido ao governo estadual, que eram alinhadas politicamente. A aceitação do modelo proposto geraria mudanças radicais quanto à companhia estadual, que não foram adequadamente dimensionadas ou foram ignoradas. A promessa de apoio efetivo do executivo estadual para que o projeto se realizasse vibrou na região e envolveu os gestores municipais, que viam no Coresa Sul do PI uma alternativa para suplantar o grave problema de abastecimento de água que afligia aquelas populações, apesar de suas condições naturais predominantemente favoráveis.

4.1.2.1 Caracterização dos municípios do Coresa Sul do PI

De acordo com a CODEVASF (2006a; 2006b), o território da Chapada das Mangabeiras está assentado sobre os aquíferos Poti, Piauí, Cabeças e Longá, que formam o seu principal sistema de abastecimento d'água subterrânea com potencial para o artesianismo. Os seus principais rios são o Uruçuí Vermelho, Uruçuí Preto, Gurguéia, Paraim, Parnaíba e Curimatá. Nesse território encontra-se um importante sistema de represamento, a barragem Algodões II, em Curimatá.

A região dos Tabuleiros do Alto Parnaíba sustenta-se no aquífero Poti-Piauí, sendo banhada por rios importantes, dentre os quais se destacam: Parnaíba, Uruçuí Preto, Uruçuí Vermelho, Gurguéia, Balsas e Itapecuru. Nesse território, no município de Guadalupe, localiza-

se a Barragem de Boa Esperança, o maior reservatório de água do estado, que alcança a capacidade de 5 bilhões de metros cúbicos (CODEVASF, 2006a; 2006b).

Dada a sua extensão territorial – em que se destaca o predomínio de áreas do bioma cerrado e zonas de transição – as condições ambientais se revelam ricas em diversidade de fauna e flora, constituindo-se de um espaço de grande riqueza natural da região. No Apêndice F apresenta-se um quadro elucidativo do conjunto de características fisiográficas e ambientais dos territórios.

Segundo estimativas do IBGE (2015), no ano de 2015, os municípios que integravam o Coresa Sul do PI possuíam população de 273.626 pessoas, o que representa 8,54% dos habitantes piauienses, que somam 3.204.028 pessoas (TABELA 5). No conjunto dos 34 municípios, 23 deles têm populações inferiores a 10.000 habitantes, sendo que as maiores populações estão nos municípios de Corrente (26.084), Bom Jesus (24.327) e Uruçuí (21.011).

Os municípios do Coresa Sul do PI circunscrevem área de 84.623,90km², correspondentes a 34,6% da área do estado (IBGE, 2014), em uma região economicamente dinâmica – o cerrado piauiense – que responde por parte significativa da composição do Produto Interno Bruto (PIB) piauiense, em virtude do crescimento do conjunto de atividades ligadas ao agronegócio nas últimas décadas.

Tabela 5 - Área e População residente do estado do Piauí e dos municípios do Coresa Sul do PI, por situação do domicílio em 2010 e estimativa total em 2015

Unidade geográfica	Área	População residente					
		2010				2015	
		Urbano		Rural		Total	Estimativa total
		Nº	%	Nº	%		
Piauí	251.611,93	2.050.959	65,77	1.067.401	34,23	3.118.360	3.204.028
Alvorada do Gurguéia	2.131,92	1.849	36,60	3.201	63,40	5.050	5.278
Antônio Almeida	645,75	2.224	73,20	815	26,80	3.039	3.103
Avelino Lopes	1.305,52	6.714	60,70	4.353	39,30	11.067	11.433
Baixa Grande do Ribeiro	7.808,91	6.487	61,70	4.029	38,30	10.516	11.218
Barreiras do Piauí	2.028,29	1.875	58,00	1.359	42,00	3.234	3.287
Bertolínia	1.225,34	3.894	73,20	1.425	26,80	5.319	5.402
Bom Jesus	5.469,18	17.623	77,90	5.006	22,10	22.629	24.327
Canaveira	2.162,87	1.738	44,30	2.183	55,70	3.921	3.904
Colônia do Gurguéia	430,62	4.850	80,40	1.186	19,60	6.036	6.314
Corrente	3.048,45	15.693	61,80	9.714	38,20	25.407	26.084
Cristalândia do Piauí	1.202,90	2.945	37,60	4.886	62,40	7.831	8.102
Cristino Castro	1.846,34	7262	72,80	2.719	27,20	9.981	10.214
Curimatá	2.337,54	7.084	65,80	3.677	34,20	10.761	11.121
Currais	3.156,66	924	19,60	3.780	80,40	4.704	4.845
Gilbués	3.494,96	5.991	57,60	4.411	42,40	10.402	10.514
Guadalupe	1.023,59	9.842	95,90	426	4,10	10.268	10.338
Jerumenha	1.867,31	2.469	56,20	1.921	43,80	4.390	4.392
Júlio Borges	1.297,11	1.618	30,10	3.755	69,90	5.373	5.510
Landri Sales	1.088,58	3.957	74,90	1.324	25,10	5.281	5.238
Manoel Emídio	1.618,98	3.315	63,60	1.898	36,40	5.213	5.263
Marcos Parente	677,41	3.845	86,30	611	13,70	4.456	4.481
Monte Alegre do Piauí	2.417,93	2.981	28,80	7.364	71,20	10.345	10.444
Morro Cabeça no Tempo	2.116,94	1.404	34,50	2.664	65,50	4.068	4.073
Palmeira do Piauí	2.023,51	1.764	35,30	3.229	64,70	4.993	4.980
Parnaguá	3.429,28	5.339	52,00	4.937	48,00	10.276	10.561
Porto Alegre do Piauí	1.169,44	1.802	70,40	757	29,60	2.559	2.647
Redenção do Gurguéia	2.468,01	5.335	63,50	3.065	36,50	8.400	8.600
Riacho Frio	2.222,10	2.222	52,40	2.019	47,60	4.241	4.252
Ribeiro Gonçalves	3.978,96	4.449	65,00	2.396	35,00	6.845	7.151
Santa Filomena	5.285,44	3.544	58,10	2.552	41,90	6.096	6.153
Santa Luz	1.186,84	3.109	56,40	2.404	43,60	5.513	5.719
Sebastião Barros	893,72	1.112	31,20	2.448	68,80	3.560	3.455
Sebastião Leal	3.151,59	1.922	46,70	2.194	53,30	4.116	4.209
Uruçuí	8.411,91	15.505	77,00	4.644	23,00	20.149	21.011
TOTAL	84.623,90	162.687	61,15	103.352	38,85	266.039	273.623

Fontes: IBGE/ Censo Demográfico 2010; Estimativa da população-data de referência em 1º de julho de 2015.

Estima-se que os municípios do Consórcio teriam uma renda média *per capita* da ordem de R\$ 258,89 no ano censitário de 2010. Esse valor representava 50,76% do salário mínimo vigente naquele ano, que era de R\$ 510,00 (BACEN, 2010). Na Tabela 6 se apresentam informações que esclarecem as condições econômicas dos habitantes da região do Coresa Sul do PI.

Tabela 6 - Índice de desenvolvimento humano municipal, renda per capita, índice de Gini e percentual de pobres, segundo os municípios do Coresa Sul do PI em 2010

Município	IDH-M	Renda <i>per capita</i> (R\$)	Índice de Gini	Percentual de pobres (%)
Alvorada do Gurguéia	0,578	203,23	0,607	56,77
Antônio Almeida	0,620	293,53	0,523	33,76
Avelino Lopes	0,554	218,97	0,573	50,65
Baixa Grande do Ribeiro	0,564	225,94	0,588	47,37
Barreiras do Piauí	0,557	260,79	0,528	42,95
Bertolândia	0,612	325,94	0,528	32,82
Bom Jesus	0,668	501,14	0,629	31,29
Canavieira	0,583	209,47	0,520	46,03
Colônia do Gurguéia	0,628	291,37	0,496	33,09
Corrente	0,642	378,39	0,606	40,16
Cristalândia do Piauí	0,573	204,49	0,615	58,48
Cristino Castro	0,566	307,32	0,596	40,60
Curimatá	0,607	285,52	0,554	40,77
Currais	0,542	168,68	0,519	54,66
Gilbués	0,548	285,45	0,688	53,13
Guadalupe	0,650	426,79	0,506	20,89
Jerumenha	0,591	275,19	0,499	34,55
Júlio Borges	0,582	179,61	0,533	54,96
Landri Sales	0,584	266,01	0,573	41,99
Manoel Emídio	0,573	222,62	0,559	50,16
Marcos Parente	0,590	295,66	0,495	35,32
Monte Alegre do Piauí	0,578	217,23	0,573	53,45
Morro Cabeça no Tempo	0,542	150,52	0,596	60,65
Palmeira do Piauí	0,557	278,54	0,597	45,73
Parnaguá	0,575	211,44	0,566	53,38
Porto Alegre do Piauí	0,563	228,65	0,487	39,30
Redenção do Gurguéia	0,589	255,92	0,579	48,55
Riacho Frio	0,541	161,99	0,606	62,65
Ribeiro Gonçalves	0,601	274,79	0,598	42,23
Santa Filomena	0,544	216,61	0,593	53,49
Santa Luz	0,588	228,71	0,516	48,31
Sebastião Barros	0,536	189,25	0,596	60,70
Sebastião Leal	0,562	198,01	0,596	52,02
Uruçuí	0,631	364,39	0,553	29,70

Fontes: PNUD, 2013; IBGE, 2013.

Em 14 municípios, o percentual da população pobre mostrava-se superior a 50%. A discrepância é mais visível quando se observa que quatro desses municípios figuram dentre as vinte maiores economias naquele ano: Bom Jesus (R\$ 501,14 [4^a]), Guadalupe (R\$ 426,79 [6^a]), Corrente (R\$ 378,39 [13^a]) e Uruçuí (R\$ 364,39 [18^a]). Porém, esses mesmos municípios possuem rendas mensais *per capita* inferiores ao salário mínimo à época (PNUD, 2013).

Nesse cenário, verifica-se forte contraste social e econômicos. 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 também uma região em que a riqueza não é bem distribuída.

As condições de saneamento mostravam-se bastante díspares entre os municípios do Coresa Sul do PI, reforçando a ideia de uma relação direta com a fragilidade socioeconômica desses municípios, como demonstram as Tabelas 7, 8 e 9, a seguir:

Tabela 7 - População por situação do domicílio, esperança de vida ao nascer, percentual da população em domicílios com água encanada, com banheiro e água encanada, com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados e com coleta de lixo, segundo o Brasil, o Piauí e os municípios que compõem o Coresa Sul do PI – 2010

Unidade geográfica	População total	População rural	População urbana	Esperança de vida ao nascer	% da pop. em domicílios com água encanada	% da pop. em domicílios com banheiro e água encanada	% da pop. em domic. com abastec. de água e esgotam. sanitário inadequados	% da pop. em domicílios com coleta de lixo
Brasil	190.755.799	160.925.792	2.983.0007	73,94	92,72	87,16	6,12	97,02
Piauí	3.118.360	2.050.959	1.067.401	71,62	81,60	67,12	8,15	87,61
Alvorada do Gurguéia	5.050	3.201	1.849	69,96	88,17	62,98	13,90	66,82
Antônio Almeida	3.039	815	2.224	71,85	90,89	75,67	6,21	88,57
Avelino Lopes	11.067	4.353	6.714	68,30	70,09	54,34	20,24	88,67
Baixa Grande do Ribeiro	10.516	4.029	6.487	70,07	89,17	48,43	7,59	93,3
Barreiras do Piauí	3.234	1.359	1.875	68,81	86,06	56,68	4,49	48,29
Bertolândia	5.319	1.425	3.894	70,47	85,87	74,38	8,76	24,91
Bom Jesus	22.629	5.006	17.623	72,93	92,48	80,98	2,39	87,84
Canavieira	3.921	2.183	1.738	71,67	78,7	66,23	6,92	49,47
Colônia do Gurguéia	6.036	1.186	4.850	71,70	95,39	94,04	2,63	52,99
Corrente	25.407	9.714	15.693	72,31	78,25	60,26	11,23	93,69
Cristalândia do Piauí	7.831	4.886	2.945	71,18	80,58	37,73	17,83	83,19
Cristino Castro	9.981	2.719	7.262	67,77	87,05	67,04	11,01	78,36
Curimatá	10.761	3.677	7.084	69,47	84,26	59,86	10,35	81,73
Currais	4.704	3.780	924	69,55	78,16	41,55	7,82	66,31
Gilbués	10.402	4.411	5.991	70,18	81,54	40,54	15,53	63,27
Guadalupe	10.268	426	9.842	72,65	94,03	72,47	12,22	88,03
Jerumenha	4.390	1.921	2.469	72,22	96,51	69,81	2,65	36,68
Júlio Borges	5.373	3.755	1.618	71,64	50,04	39,17	13,92	79,36
Landri Sales	5.281	1.324	3.957	69,25	93,71	77,8	2,98	72,47
Manoel Emídio	5.213	1.898	3.315	70,47	82,36	78,92	2,34	73,32
Marcos Parente	4.456	611	3.845	68,02	95,87	77,48	4,96	91,84
Monte Alegre do Piauí	10.345	7.364	2.981	71,10	88,93	46,74	1,61	79,44
Morro Cabeça no Tempo	4.068	2.664	1.404	71,46	65,27	33,73	19,54	87,16
Palmeira do Piauí	4.993	3.229	1.764	67,26	88,32	43,16	8,44	70,5
Parnaguá	10.276	4.937	5.339	71,64	71,43	35,67	17,66	66,04
Porto Alegre do Piauí	2.559	757	1.802	68,93	91,06	45,06	16,87	96,35
Redenção do Gurguéia	8.400	3.065	5.335	70,98	87,74	65,99	2,89	53,6
Riacho Frio	4.241	2.019	2.222	70,67	76,54	49,13	3,15	94,52
Ribeiro Gonçalves	6.845	2.396	4.449	72,22	65,9	55,52	4,03	79,48
Santa Filomena	6.096	2.552	3.544	72,34	53,04	53,3	4,09	52,38
Santa Luz	5.513	2.404	3.109	71,10	73,67	58,27	14,73	71,82
Sebastião Barros	3.560	2.448	1.112	71,21	66,25	27,2	13,58	71,79
Sebastião Leal	4.116	2.194	1.922	69,18	86,03	55,09	2,85	53,99
Uruçuí	20.149	4.644	15.505	72,63	90,55	68	7,52	92,66

Fonte: PNUD (2013).

Para o conjunto dos municípios do Coresa Sul do PI, nenhum alcançou a expectativa de vida do brasileiro, que é de 73,9 anos. Porém, em 12 municípios, essa média foi superior à piauiense: Bom Jesus (72,93), Guadalupe (72,65), Uruçuí (72,63), Santa Filomena (72,34), Corrente (72,31), Jerumenha (72,22), Ribeiro Gonçalves (72,22), Antônio Almeida (71,85), Colônia do Gurguéia (71,7), Canavieira (71,67), Júlio Borges (71,64) e Parnaguá (71,64). O município com menor indicador é Palmeira do Piauí (67,26).

Do conjunto de municípios, em 09 deles (Jerumenha, Marcos Parente, Colônia do Gurguéia, Guadalupe, Landri Sales, Bom Jesus, Porto Alegre do Piauí, Antônio Almeida e Uruçuí) o percentual da população residente em domicílios com água encanada é superior a 90%. Em Jerumenha, o percentual indica que 96,51% das pessoas têm serviço de água encanada. No entanto, em Júlio Borges, a proporção é de apenas 50,04%.

No município de Avelino Lopes cerca de 20,2% da população residia em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, o que é bem superior à média dos municípios, que é de 8,38% de domicílios em condições desfavoráveis.

Os domicílios com coleta de lixo são menos numerosos em Bertolândia, Jerumenha, Barreiras do Piauí e Canavieira. Nesses municípios a cobertura é de menos de 50% dos domicílios, alcançando 24,91%, 36,68%, 48,29% e 49,47%, pela ordem. Nas cidades de Porto Alegre do Piauí, Riacho Frio, Corrente, Baixa Grande do Ribeiro, Uruçuí, Marcos Parente, Avelino Lopes, Antônio Almeida, Guadalupe e Bom Jesus o percentual de municípios é superior à proporção do estado do Piauí, que atinge 87,61% dos domicílios.

Os dados da Tabela 8 detalham as condições de abastecimento de água pela população total nos municípios do Coresa Sul do PI, no ano de 2016. Em termos percentuais, apresentam as melhores situações: Uruçuí (99,22%), Marcos Parente (97,48%), Bom Jesus (96,47%), Antônio Almeida (96,30%) e Guadalupe (96,19%). Em se considerando as maiores extensões de rede instaladas, tem-se: Guadalupe (69,93 km), Bom Jesus (44,75 km), Corrente (39,34 km), Alvorada do Gurguéia (33,40 km) e Curimatá (31,91 km) tem-se

Na Tabela 9, observa-se uma descrição problemática para a região do Coresa Sul do PI: a ausência de esgotamento sanitário se mostra em toda a sua dimensão. Apenas os municípios de Antônio Almeida, Bom Jesus, Corrente e Cristalândia do Piauí declararam ter algum serviço de esgotamento sanitário. Os municípios de Antônio Almeida, Bom Jesus, Corrente e Cristalândia do Piauí possuem um percentual da população atendida com esgotamento sanitário na ordem de 73,17%, 77,88%, 61,77% e 54,04%, respectivamente. Embora a partir da Tabela 9 se ilustre o ‘vazio’ do esgotamento sanitário no município, optou-se por mostrá-la, para que

se evidencie a dimensão do problema nesses municípios e que pode ser considerado um retrato piauiense.

Tabela 8 - População total, população total e urbana atendida com abastecimento de água, quantidade de economias ativas e extensão da rede de água dos municípios integrantes do Coresa Sul do PI – 2005/2016

Município	Ano de referência	População total do município	Pop. total com abastecimento de água	Pop. urbana residente com abastecimento de água	Quantidade de economias ativas de água	Extensão da rede de água (km)
Alvorada do Gurguéia	2016	5.303	4.222	1.942	1.278	33,40
	2005	4.234	...	...	...	...
Antônio Almeida	2016	3.109	2.994	2.275	904	19,68
	2005	2.585	...	...	...	...
Avelino Lopes	2016	11.471	8.844	6.959	2.716	17,93
	2005	10.497	...	5.582	...	...
Baixa Grande do Ribeiro	2016	11.302	6.416	6.972	1.456	20,70
	2005	8.787	4.387	4.130	984	21,00
Barreiras do Piauí	2016	3.291	2.240	1.908	624	8,64
	2005	3.235	...	1.652	...	...
Bertolínia	2016	5.408	4.758	3.959	1.424	24,76
	2005	4.780	4.174	3.304	1.111	24,00
Bom Jesus	2016	24.532	23.665	19.105	8.041	44,75
	2005	16.966	14.579	11.678	3.759	24,00
Canaveira	2016	3.898	2.010	1.728	586	8,31
	2005	4.147	1.840	1.869	455	8,00
Colônia do Gurguéia	2016	6.345	2.592	5.098	761	18,26
	2005	5.533	3.262	4.290	758	18,00
Corrente	2016	26.149	20.872	16.151	6.251	39,34
	2005	24.625	15.489	13.308	4.163	33,00
Cristalândia do Piauí	2016	8.130	2.185	3.057	647	6,99
	2005	6.825	...	2.427	...	...
Cristino Castro	2016	10.235	7.954	7.447	2.284	16,41
	2005	9.875	6.055	6.573	1.508	16,00
Curimatá	2016	11.158	9.637	7.345	2.865	31,91
	2005	10.448	7.944	5.782	2.011	31,00
Currais	2016	4.859	...	...	...	...
	2005	4.462	...	...	...	...
Gilbués	2016	10.518	4.099	6.058	1.212	11,66
	2005	11.031	2.943	4.875	746	12,00
Guadalupe	2016	10.337	9.943	9.908	3.188	69,93
	2005	10.849	9.786	10.100	2.538	70,00
Jerumenha	2016	4.388	3.277	2.468	929	13,94
	2005	4.786	...	2.750	...	...
Júlio Borges	2016	5.523	2.144	1.663	610	7,20
	2005	5.356	...	1.030	...	...
Landri Sales	2016	5.227	4.803	3.917	1.486	21,45
	2005	5.595	4.017	3.878	1.109	21,00
Manoel Emídio	2016	5.265	4.034	3.348	1.184	16,53
	2005	5.018	...	2.500	...	...
Marcos Parente	2016	4.479	4.366	3.865	1.394	33,19
	2005	4.464	...	3.186	...	...
Monte Alegre do Piauí	2016	10.446	3.896	3.010	1.136	9,07
	2005	10.721	...	2.800	...	...
Morro Cabeça no Tempo	2016	4.070	...	...	...	...
	2005	4.400	...	...	...	...
Palmeira do Piauí	2016	4.973	1.752	1.757	511	4,93
	2005	5.671	...	1.542	...	...
Parnaguá	2016	10.589	5.340	5.502	1.230	12,17
	2005	9.801	3.656	4.250	820	12,00
Porto Alegre do Piauí	2016	2.656	...	...	...	...
	2005	2.541	...	...	...	...
Redenção do Gurguéia	2016	8.618	...	...	...	...
	2005	8.344	...	5.018	...	...
Riacho Frio	2016	4.248	3.333	2.226	920	5,96
	2005	4.491	...	1.690	...	...
Ribeiro Gonçalves	2016	7.185	4.496	4.670	1.169	12,89
	2005	5.709	2.603	2.983	640	9,00
Santa Filomena	2016	6.155	1.432	3.578	413	6,50
	2005	6.291	1.789	2.630	415	6,00
Santa Luz	2016	5.741	3.622	3.238	1.029	9,61
	2005	4.982	2.985	2.690	681	9,60
Sebastião Barros	2016	3.437	...	...	...	...
	2005	4.870	...	...	...	...
Sebastião Leal	2016	4.217	2.038	1.969	580	4,75
	2005	3.893	...	1.429	...	...
Uruçuí	2016	21.105	20.940	16.241	6.112	52,75
	2005	18.101	14.227	11.824	3.728	41,70

Fonte: SNIS (2019).

Tabela 9 - População total, população total e urbana atendida com esgotamento sanitário, quantidade de economias ativas e extensão da rede de esgotos, volume de esgotos coletado e tratado dos municípios integrantes do Coresa Sul do PI – 2005/2016

Município	Ano de referência	População total do município	Pop. total atendida com esgot. sanitário	Pop. urbana residente com esgot. sanitário	Quant. de economias ativas de esgotos	Extensão da rede de esgotos	Volume de esgotos coletado	Volume de esgotos tratado
Alvorada do Gurguéia	2016	5.303	...	...	...	...	...	...
	2005	4.234	...	...	...	...	...	...
Antônio Almeida	2016	3.109	3.109	2.275	1.000	25	500	0
	2005	2.585	...	...	...	...	...	...
Avelino Lopes	2016	11.471	...	...	...	...	...	...
	2005	10.497	...	...	...	...	...	...
Baixa Grande do Ribeiro	2016	11.302	...	...	...	...	...	...
	2005	8.787	...	...	...	...	...	...
Barreiras do Piauí	2016	3.291	...	...	...	...	...	...
	2005	3.235	...	...	...	...	...	...
Bertolínia	2016	5.408	...	...	...	...	...	...
	2005	4.780	...	...	...	...	...	...
Bom Jesus	2016	24.532	5.000	19.105	1.150	39,82	111,73	111,73
	2005	16.966	...	...	...	...	...	...
Canavieira	2016	3.898	...	...	...	...	...	...
	2005	4.147	...	...	...	...	...	...
Colônia do Gurguéia	2016	6.345	...	...	...	...	...	...
	2005	5.533	...	...	...	...	...	...
Corrente	2016	26.149	3.879	16.151	1.294	12,54	145,8	145,8
	2005	24.625	1.537	13.308	464	5	0	0
Cristalândia do Piauí	2016	8.130	...	...	...	...	...	...
	2005	6.825	...	...	...	...	...	...
Cristino Castro	2016	10.235	...	...	...	...	...	...
	2005	9.875	...	...	...	...	...	...
Curimatá	2016	11.158	...	...	...	...	...	...
	2005	10.448	...	...	...	...	...	...
Currais	2016	4.859	...	...	...	...	...	...
	2005	4.462	...	...	...	...	...	...
Gilbués	2016	10.518	...	...	...	...	...	...
	2005	11.031	...	...	...	...	...	...
Guadalupe	2016	10.337	...	...	...	...	...	...
	2005	10.849	...	...	...	...	...	...
Jerumenha	2016	4.388	...	...	...	...	...	...
	2005	4.786	...	...	...	...	...	...
Júlio Borges	2016	5.523	...	...	...	...	...	...
	2005	5.356	...	...	...	...	...	...
Landri Sales	2016	5.227	...	...	...	...	...	...
	2005	5.595	...	...	...	...	...	...
Manoel Emídio	2016	5.265	...	...	...	...	...	...
	2005	5.018	...	...	...	...	...	...
Marcos Parente	2016	4.479	...	...	...	...	...	...
	2005	4.464	...	...	...	...	...	...
Monte Alegre do Piauí	2016	10.446	...	...	...	...	...	...
	2005	10.721	...	...	...	...	...	...
Morro Cabeça no Tempo	2016	4.070	...	...	...	...	...	...
	2005	4.400	...	...	...	...	...	...
Palmeira do Piauí	2016	4.973	...	...	...	...	...	...
	2005	5.671	...	...	...	...	...	...
Parnaguá	2016	10.589	...	...	...	...	...	...
	2005	9.801	...	...	...	...	...	...
Porto Alegre do Piauí	2016	2.656	...	...	...	...	...	...
	2005	2.541	...	...	...	...	...	...
Redenção do Gurguéia	2016	8.618	...	...	...	...	...	...
	2005	8.344	...	...	...	...	...	...
Riacho Frio	2016	4.248	...	...	...	...	...	...
	2005	4.491	...	...	...	...	...	...
Ribeiro Gonçalves	2016	7.185	...	...	...	...	...	...
	2005	5.709	...	...	...	...	...	...
Santa Filomena	2016	6.155	...	...	...	...	...	...
	2005	6.291	...	...	...	...	...	...
Santa Luz	2016	5.741	...	...	...	...	...	...
	2005	4.982	...	...	...	...	...	...
Sebastião Barros	2016	3.437	...	...	...	...	...	...
	2005	4.870	...	...	...	...	...	...
Sebastião Leal	2016	4.217	...	...	...	...	...	...
	2005	3.893	...	...	...	...	...	...
Uruçuí	2016	21.105	...	...	...	...	...	...
	2005	18.101	...	...	...	...	...	...

Fonte: SNIS (2019).

Quadro 8 - Existência de políticas, planos, sistemas e mecanismos de participação e controle social no setor de Saneamento, data de aprovação, integração a consórcio intermunicipal, nos municípios integrantes do Coresa Sul do PI - 2016

Município	Munic. possui Política de Saneamento Básico (*)	Quando foi aprovada	Munic. definiu mecanismos de participação e controle social	Munic. Implem. sistema de inform. Munic. de saneamento	Munic. possui plano munic. de Saneamento básico (*)	Quando foi aprovado	Munic. integra Consórc. Intermunicipal (**)	Nome e sigla do Consórcio Intermunicipal	Município possui Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (***)	Plano de Gestão de Resíduos Sólidos é individual. ou intermunicipal (****)
Alvorada do Gurguéia	Não		...	...	Não		Não	...	Não	
Antônio Almeida	Sim	12/2016	Sim	...	Sim	12/2016	Não	...	Não	
Avelino Lopes	Sim	12/2016	Sim	...	Sim	12/2016	Sim	...	Sim	Municipal
Baixa Grande do Ribeiro	Não	...	...	...	Não	...	Não	...	Não	...
Barreiras do Piauí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bertolínia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bom Jesus	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Canaveira	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Colônia do Gurguéia	Não	...	...	...	Não	...	Não	...	Não	...
Corrente	Não	...	...	...	Não	...	Em elaboração	...	Não	...
Cristalândia do Piauí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Cristino Castro	Não	...	...	...	Não	...	Em elaboração	...	Sim	Municipal
Curimatá	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Currais	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Gilbués	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guadalupe	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Jerumenha	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Júlio Borges	Não	...	...	...	Não	...	Não	...	Não	...
Landri Sales	Não	...	...	...	Não	...	Não	...	Não	...
Manoel Emídio	Não	...	...	...	Não	...	Não	...	Não	...
Marcos Parente	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Monte Alegre do Piauí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Morro Cabeça no Tempo	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Palmeira do Piauí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Parnaguá	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Porto Alegre do Piauí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Redenção do Gurguéia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Riacho Frio	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ribeiro Gonçalves	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Santa Filomena	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Santa Luz	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sebastião Barros	Não	...	...	...	Não	...	Não	...	Não	...
Sebastião Leal	Sim	...	Sim	...	Sim	12/2015	Não	...	Sim	Municipal
Uruçuí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: SNIS (2019).

(*) Conforme a Lei 11.445/2007.

(**) Regulamentado pela Lei nº 11.107/2005 que tenha entre suas atribuições específicas a gestão ou prestação de um ou mais serviços de manejo de RSU (serviços de coleta de resíduos domiciliares ou públicos, coleta dos resíduos dos serviços de saúde, operações de aterro sanitário etc.).

(***) Conforme a Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

(****) Individualizado (somente para o município), intermunicipal (regional).

A Tabela 9 e o Quadro 8 mostram o hiato verificado nos municípios quando se trata do esgotamento sanitário, bem como dos seus instrumentos institucionais de política no setor de saneamento. São lacunas na quantidade e na qualidade necessária, reflexo do seu planejamento, que se apresenta deficiente ou inexistente.

Somente os municípios de Antônio Almeida, Avelino Lopes e Sebastião Leal declararam possuir Política de Saneamento Básico, mecanismos de participação e controle social, planos municipais de saneamento básico (SNIS, 2019).

O mais relevante, no entanto, é como os municípios se declararam em relação ao Coresa Sul do PI. Em 2016, quando ainda não havia sido proposta a sua extinção, dos 34 municípios associados, apenas Avelino Lopes se declarou integrante. Os entes Corrente e Cristino Castro declararam estar em processo de elaboração, o que não se pode confirmar. Já os municípios Alvorada do Gurguéia, Antônio Almeida, Sebastião Barros, Sebastião Leal, Júlio Borges, Landri Sales, Manoel Emídio, Colônia do Gurguéia e Baixa Grande do Ribeiro disseram não integrar nenhum consórcio. Os demais não responderam ao questionamento

Tem-se que, na etapa de formulação da política, toda a concepção do projeto adveio ‘de cima para baixo’, em uma modalidade conhecida como *top-down*, com o envolvimento direto dos entes União e estado na proposição das soluções para o problema do saneamento. Aos municípios coube tomar ciência das propostas já referendadas pelo governo piauiense.

Não se verificou, portanto, qualquer discussão com as demais partes envolvidas em momento anterior que consubstanciasse a formulação da política, tomando-se unicamente o ponto de vista dos governos federal e estadual – particularmente da Agespisa – para definir os rumos da prestação de serviços de saneamento nessa importante região piauiense. Revela-se um congraçamento de interesses, cujo silêncio evitou ruídos entre os atores, as ideias e as estruturas, sem conflitos ou contestações, portanto.

4.1.3 Tomada de decisão política: a euforia e a exortação

A tomada de decisão é uma etapa em que o grupo que tem arbítrio para decidir sobre a execução de políticas se expressa a partir da sua autoridade, enquanto coexistem grupos de interesse, que, desprovidos de poder decisório, podem discutir os modelos, porém não têm faculdade de deliberação relevante. Howlett, Ramesh e Perl (2013) os definem como aqueles que têm voz, mas não têm voto. Nesse caso, os grupos de interesse podem opinar, estimular, coagir, mas não determinar. Por outro lado, o núcleo decisório deve se manter sobre os regramentos das instituições e da legalidade.

Nessa fase, a proposta do Coresa Sul do PI ainda estava centrada no âmbito dos poderes executivo federal e estadual, enquanto outros grupos de interesse se mantiveram inicialmente passivos, sujeitos às informações que lhes chegavam e que iam moldando o seu entendimento sobre essa importante mudança no cenário da prestação de serviços de saneamento no sul

piauiense. Dessa forma, verificou-se que os prefeitos e servidores da companhia de saneamento estadual, foram os dois grupos mais imediatamente afetados por essa mudança.

Nessa conjuntura, a proposta de criação do Coresa Sul do PI foi levada à ciência dos prefeitos dos 36 municípios dos territórios Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, quando foram mobilizados esforços na busca de apoio à constituição jurídica do Consórcio e consequente assinatura dos protocolos de intenção. Apenas entre os dias 02 e 08 de maio de 2005 o PMSS realizou seis seminários regionais nos municípios de Guadalupe, Cristino Castro, Bom Jesus, Corrente e Curimatá⁵⁰, com equipes formadas por consultores (engenheiros) e técnicos da SEPLAN (especialista em mobilização e comunicação social), com o intuito de “capacitar gestores” – prefeitos, vice-prefeitos ou secretários – nos aspectos legais, técnicos e institucionais dos consórcios públicos (BRASIL, 2006e). O conjunto dos 36 municípios foi convidado e enviou representantes.

No dia 06 de junho de 2005, o município de Bom Jesus sediou o evento de assinatura do Protocolo de Intenções, com a presença do governador do estado e de 33 dos 36 prefeitos da região. O governo considerou uma vitória a grande adesão, uma vez que o Consórcio só se efetivaria com o número mínimo de 20 municípios. Some-se a isso as questões do âmbito político-partidário, em que os prefeitos eram filiados a 10 partidos diferentes, de correntes bastante diversa: PFL (atual DEM)-8; PMDB-8; PSDB-7; PPS-3; PCdoB-2; PL-2; PP-2; PTB-2; PMN-1; PT-1, exigindo uma articulação e negociação em que o interesse dos municípios se sobrepusesse aos matizes ideológicos dos seus representantes. Em agosto do mesmo ano, ocorreram outros 14 seminários em distintas cidades para a capacitação de gestores: prefeitos, secretários municipais, vereadores e lideranças locais. Nesse caso, o foco maior era o esclarecimento do legislativo, a quem caberia a aprovação (ou não aprovação) dos projetos de lei dos Protocolos de Intenção (BRASIL, 2006e).

Naquele momento o Ministério das Cidades tinha um papel central na proposição, mobilização e convencimento dos agentes públicos envolvidos, por meio do envio de equipes de técnicos, conforme afirma Heitor Colet.⁵¹, em entrevista ao Informativo Coresa Sul do PI (CORESA, 2017a, p. 2):

A primeira atividade do PMSS foi a de elaborar um Protocolo de Intenções e recolher assinaturas dos 36 municípios que compõem aquela região do sul do

⁵⁰ A publicação Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí - o primeiro Consórcio Público de saneamento / O processo de implantação do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí - Coresa Sul do PI omite o sexto município, que não se conseguiu identificar.

⁵¹ O engenheiro Heitor Collet foi consultor do PMSS/SNSA do Ministério das Cidades na proposição e formatação do Coresa Sul do PI.

Estado. Após a subscrição dos 36 prefeitos e o governador do Estado, o documento de Protocolo de Intenções foi encaminhado para as Câmaras Municipais e Assembléia (sic) do Estado para a ratificação em lei. Esse processo durou cerca de nove meses. No início de 2006, já estávamos com um número suficiente de leis ratificadas e, assim, com o Consórcio criado como pessoa jurídica.

[...] O Protocolo de Intenções foi assinado pelos 36 prefeitos da região e pelo governador do Estado. Ao todo, 37 entes federativos. A ratificação em lei aconteceu em 30 dos 36 municípios. Foi uma quantidade expressiva, considerando-se que o Protocolo de Intenções determinava que 20 prefeituras seriam suficientes para que o Consórcio fosse criado.

Uma vez que as seis prefeituras restantes tenham conhecimento dos recursos que serão aportados aos 30 municípios nesses próximos dois anos, creio que esses municípios devem se inclinar favoravelmente à incorporação ao Consórcio. Vale atentar para o fato de que o Protocolo de Intenções aponta para uma adesão relativamente simples em um prazo de dois anos. Após esse prazo, o trâmite institucional se tornará mais complexo e mais demorado.

Percebe-se pela fala do consultor, uma pressão velada ao afirmar os prazos para o processo de integração e as dificuldades que se teria após os dois anos, pois seria “mais complexo e mais demorado”, impelindo os municípios a avançarem nos seus processos de associação ao Coresa Sul do PI.

Como forma de difusão das suas ideias, os propositores do Coresa Sul do PI utilizaram-se de recursos de comunicação populares, como é o caso das rádios locais e da literatura de cordel. Dessa forma, esperava-se obter o apoio dos grupos de interesse institucionais e da sociedade civil para a efetivação da política, dando algum tipo de informação à população, por um lado, e de outro, atendendo a princípios de participação civil.

O primeiro cordel apresentado aos munícipes, denominado “Cordel do Coresa”, era de autoria de Rodolfo Alexandre Cascão Inácio, o “Cascão” – coordenador da equipe de Mobilização e Comunicação Social – que se inspirou enquanto atuava junto às comunidades. Ele trazia mais uma descrição do arranjo político e da necessidade de mobilização de forças do que uma explicação do que seria o Consórcio. Frequentemente, era lido nas reuniões. Com o passar do tempo uma segunda poesia foi escrita “O dia em que no céu do Gurguéia desceu o majestoso com seus cavalos alados” (ANEXOS A e B).

O teor dos versos já apresentava o Coresa Sul do PI como uma aposta para a melhoria do saneamento da região, apelando para a união em torno do tema e a busca de convencer os chefes do executivo e membros do legislativo municipal e estadual:

[...] Quem diria meu compadre / Bem no sul do Piauí / Fosse nascer o
pioneiro / Consórcio desse Brasí / Com a sede em Bom Jesus /
Longa vida e muita luz! / Pro CORESA SUL DO PI!

[...] A estrutura regional / Vai cuidar do saneamento / Regular e fiscalizar /
 E fazer o planejamento / Pra que a água e o esgoto /
 Melhore de pouco a pouco / Até ficar em 100%.
 [...] Se o prefeito não se mexe / Deixar pra pegar no tranco / Esperar lá de
 Brasília... / Amigo eu você ser franco! / A oportunidade é essa /
 Ou você entra de cabeça / Ou a história fica em branco /
 A palavra é uma só / Vamos partir pra AÇÃO / Convencer todos os
 PREFEITOS / A entrar na ASSOCIAÇÃO / Não me contento com 20 /
 Quero que os 36 pinte / No dia da adesão!
 [...]E aqui eu me despeço / Dou adeus e vou m'embora / Pedindo que os
 meus versos / Se espalhem sertão afora / Levando essa esperança / De um
 Gurguéia de abundância / E um consórcio JÁ! AGORA!!! (CORESA, 2017).

Diante da intensa mobilização e persuasão do Governo, através da equipe de consultores e técnicos de mobilização, o processo de convencimento dos prefeitos foi se efetivando de maneira relativamente pacífica, devido a todos concordarem com a adesão à associação, o Protocolo de Intenções foi assinado pelo chefe do poder executivo estadual e pelo conjunto dos chefes do poder executivo municipal da macrorregião Sul, que corresponde aos territórios de desenvolvimento Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, que precisaria de autorização do legislativo municipal.

Parte desse processo é sintetizado no Balanço de 15 anos do Programa de Modernização do Setor Saneamento (BRASIL, 2009, P. 41):

A primeira atividade do PMSS foi a de elaborar um protocolo de intenções e recolher assinaturas dos 36 municípios que compõem a região do sul do Estado. Após a subscrição dos 36 prefeitos e o governador do Estado, o documento de Protocolo de Intenções foi encaminhado para as Câmaras Municipais e Assembléia (sic) do Estado para a ratificação em lei. Esse processo durou cerca de nove meses. No início de 2006, já estávamos com um número suficiente de leis ratificadas e, assim, com o Consórcio criado como pessoa jurídica. O Protocolo de Intenções foi assinado pelos 36 prefeitos da região e pelo governador do Estado. A ratificação em lei aconteceu em 30 dos 36 municípios. Foi uma quantidade expressiva, considerando-se que o Protocolo de Intenções determinava que 20 prefeituras seriam suficientes para que o Consórcio fosse criado.

No entanto, esse processo não se desenvolveu de maneira absolutamente harmônica, sobretudo quando começou a sua tramitação nas casas legislativas. É o que se observa pela descrição do clima de desconfiança e das reações vindas de representantes institucionais, particularmente das câmaras municipais, e de representantes da companhia estadual de saneamento:

Estrategicamente, os seminários foram importantes para esclarecer o projeto, sobretudo para vereadores e presidentes de câmaras municipais. As dúvidas eram muitas, em função dos questionamentos levantados pelos deputados estaduais (a lei estadual de ratificação do protocolo de intenções encontrava-se em discussão na Assembléia (sic) Legislativa) e do posicionamento

contrário ao projeto apresentado pelo Sindicato dos Urbanitários, amplamente divulgados pela mídia.

Os resultados conseguidos foram altamente positivos, na medida em que 30 municípios aprovaram suas leis de ratificação do Protocolo de intenções, confirmando sua participação no novo modelo de gestão associada do serviço público de saneamento. Essa quantidade supera o mínimo de 20 adesões necessárias para a instalação do Coresa Sul do PI.

[...] Dos 36 municípios, três não aprovaram a adesão ao consórcio público: Bertolândia, Jerumenha e São Gonçalo do Gurguéia. No primeiro, durante o seminário de capacitação de gestores de nível decisório, o presidente da câmara municipal, que também é funcionário da Agespisa, apresentou o mesmo discurso contrário ao projeto que o Sindicato dos Urbanitários defendia e declarou que “percorreu de casa em casa, toda a cidade, divulgando que o emprego dos trabalhadores da Agespisa estava em jogo assim como a qualidade da água servida à população” (BRASIL, 2006e, p. 26).

Esse ambiente de dúvidas e questionamentos timidamente declarados na literatura oficial do governo confronta-se com um ambiente bem mais acalorado e menos amistoso, relatado ao então secretário do planejamento pela assessoria técnica da parte do estado, em reunião ocorrida na câmara municipal de Barreiras do Piauí, em 01 de setembro de 2005. Nesse relatório explana-se:

[...] Atmosfera do encontro:

Antes da exposição, extremamente tensa com as pessoas dizendo que o projeto não presta e que este não seria aprovado. Detalhe, a maioria das pessoas presentes só conhecia a versão do Sindicato dos trabalhadores da Agespisa, do projeto. Após a exposição os ânimos se assentaram e o clima foi de questionamento sobre vários pontos da exposição o que foi plenamente respondido pelo o expositor (sic).

[...] Avaliação geral:

O encontro que começou tenso, (sic) ao longo da exposição, das perguntas e suas respostas, foi dando lugar a um ambiente de entendimento do que significa a implantação do Consórcio Público, suas vantagens e benefícios, principalmente para os mais pobres. [...] Nossa impressão e conclusão final é que a Câmara Municipal de Barreiras aprovará este projeto com 6 votos de um total de 9 vereadores (PIAUI, 2005).

Verificou-se que coube ao sindicato dos trabalhadores da Agespisa o papel de principal opositor à implantação do consórcio, o que se confirmou em entrevista ao Gestor estadual, que quando questionado sobre a repercussão nos funcionários da Companhia afirmou:

Em relação a isso, única e exclusivamente a falta de diálogo e informações falsas. Tá na moda o *fake news*, né? Informações falsas, principalmente, infelizmente, de quem deveria representar os funcionários, que é o Sindicato dos Urbanitários, fazendo terrorismo com o projeto que eles nem conheciam, como aconteceu aqui em Teresina.

[...] desde a criação da Agespisa criou-se um hábito. A Agespisa é uma empresa S/A, logo celetista, criou-se um hábito de incorporarem determinadas vantagens, então, algumas pessoas na Agespisa que não tinham força política ficaram com salários achatados outros ficaram com supersalários, fazendo

com que a empresa começasse a passar por dificuldades a ponto de não ter poder de investimento.

[...] os funcionários que moram nesses municípios, que a nível de municípios têm salários muito bons, se pegar a média do PIB de uma cidade dessa e pegar a média salarial de um funcionário de carreira da Agespisa, ele tem 4, 5, 6, às vezes 10 vezes o valor do PIB do município. A renda “per capita”, no caso. Então, ele também, não quer perder isso (GESTOR ESTADUAL, 2018).

Por outro lado, em visita de campo, o argumento ouvido pelos funcionários locais é o da incerteza quanto à sua alocação, o que consta na declaração da insatisfação obtida em entrevista com o Agente público I (2017), que afirmou ter participado de várias reuniões e que ninguém estava satisfeito com a ideia a não ser a diretoria da Agespisa, na figura do seu diretor-presidente, Assis Carvalho⁵², que era o principal “mentor intelectual” da ideia. Para o diretor-presidente tudo ia correr ‘às mil maravilhas’, mas nenhum funcionário queria perder esse posto porque teriam que ser removidos de suas cidades e ninguém era a favor disso. Com a gestão sendo feita pela prefeitura, os funcionários que fossem aceitos no Consórcio ficariam, os que não fossem aceitos deveriam escolher alguma cidade para ser alocado e se não escolhessem seriam levados “assim mesmo”.

O Agente público IV (2017) declara:

No meu entender o Coresa aqui no município de [...] e nos 36 municípios foi pra o governo Lula na época... foi feito de cobaia, esses municípios pra ter uma experiência e aí não teve êxito porque constrangeu muito nós que somos funcionário da empresa porque a gente não sabia pra onde ir. A gente não sabia pra onde e ir. Iam tomar a Agespisa. Inclusive hoje os funcionários da Agespisa, tem funcionários em Bom Jesus e em outros aí que ‘foi’ obrigados a pedir demissão porque não ia sair de Teresina que, hoje Teresina está pra uma empresa terceirizada lá... Aí então o medo nosso era esse a Agespisa acabar e nós sair da cidade como [...] onde a gente é acostumado numa cidade interiorana sair daqui pra um lugar que a gente não sabe pra onde ir.

A Agespisa seria passada pro município e os funcionários iam pra onde? Não iam trabalhar pra essa Agespisa. No caso iam alocar na Emater ou qualquer outra empresa do governo que tivesse no município. Nós funcionários da Agespisa não achamos bom isso.

Percebe-se aqui, que a preocupação maior é com a sua fixação na cidade, onde construíram as suas histórias ao longo do tempo. Os servidores da Agespisa, via de regra, têm muitos anos de idade, muitos em condições de se aposentar, mas que não o fazem para não perder alguma vantagem financeira. Segundo o Gestor estadual, “a Empresa está envelhecida. A gente precisa de uma oxigenação com a entrada de novos funcionários”. Esse argumento se coaduna com o sentimento expressado pelos Agentes públicos entrevistados.

⁵² Assis Carvalho foi diretor-presidente da Agespisa no período de outubro de 2004 a 2006, quando foi eleito deputado estadual. Posteriormente licenciou-se para exercer o cargo de secretário de Saúde ao longo do segundo governo Wellington Dias. Em 2010, foi eleito deputado federal, sendo reeleito nos pleitos de 2014 e 2018.

Farias (2011) cita esse impasse promovido pelos funcionários da Agespisa, ao que denomina de polêmica, como contributivo ao atraso no andamento das tramitações nas câmaras de vereadores e na Assembleia Legislativa, sob o argumento do temor de remanejamentos ou de demissão.

No entanto, Farias (2011) levantou duas outras polêmicas para explicar a resistência dos envolvidos diretamente – institucionais ou dos executivos locais – na aceitação do Consórcio. A primeira é a de conciliar ou limitar a operação das companhias estaduais que atuavam nos municípios, posto que a Agespisa, por exemplo, deveria se afastar das operações nos municípios integrantes do Coresa Sul do PI. A segunda se reportava à indefinição ou à falta de clareza acerca das obrigações financeiras de cada membro com o consórcio, uma vez que não existia no contrato de rateio uma divisão clara das obrigações financeiras de cada membro, o que gerava receio de desequilíbrios econômico-financeiros dos municípios, particularmente os mais dependentes de recursos dos governos estadual e federal.

Dirimidos os conflitos, as leis de ratificação do Protocolo de Intenções foram aprovadas nas instâncias legislativas estadual (Lei Ordinária Nº 5.501, de 26/10/2005) e de 30 municípios – superando o número mínimo de 20 municípios exigido no Protocolo – sendo sancionadas pelos respectivos chefes do Poder Executivo, de acordo com Brasil (2006e).

Em 17 de fevereiro de 2006, na cidade de Bom Jesus, realizou-se a Assembleia Geral de Fundação e Aprovação do Estatuto do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí em que compareceram o governador do estado, os prefeitos dos 30 municípios consorciados e autoridades estaduais e regionais. A contar dessa data, o Coresa Sul do PI passou a existir juridicamente como uma autarquia interfederativa. A Assembleia Estatuinte foi presidida pelo então secretário estadual do planejamento, Merlong Solano, que, segundo consta em Ata (ANEXO C),

[...] esclareceu a importância de uma autarquia interfederativa de saneamento para a região Sul do Piauí, cujo objetivo maior é de desenvolver ações que melhorem a vida da população que residem (sic) nesses 30 municípios, quanto aos aspectos de abastecimento de água, resíduos sólidos, esgotamento sanitário e o destino das águas pluviais. Após ter esclarecido os objetivos da empresa⁵³, o Sr. Presidente da mesa colocou em votação por aclamação a fundação da entidade, sendo aprovado por unanimidade (CORESA, 2006a, p. 01v)

⁵³ O texto da Ata apresenta um equívoco na definição do instituto jurídico do Consórcio, apresentando-o como uma “empresa”, o que está em desacordo com a definição de autarquia, que, segundo a Lei nº 200/1967, constitui-se em um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas de Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.” (BRASIL, 1967), que diferem de empresas, inclusive de empresas públicas, dado a sua personalidade jurídica de direito público e não de direito privado como estas.

Naquela ocasião, apresentou-se os órgãos deliberativos que dariam forma ao Coresa Sul do PI e elegeu-se, por votação dos membros em Assembleia Geral, a sua Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal, postergando para um momento futuro a criação do Conselho de Regulação, que previa a participação dos usuários (CORESA, 2007c). No mês de agosto de 2006, em nova Assembleia Geral, foi escolhido o então prefeito de Bom Jesus para exercer a primeira presidência do Consórcio e elegeu-se o seu primeiro Superintendente, o engenheiro civil Elias Nunes.

Bom Jesus foi o município escolhido para sediar a Instituição, por sugestão do PMSS, que defendia a sua escolha a partir do critério técnico de equidistância⁵⁴, sua influência regional e a facilidade de deslocamento das equipes de assistência entre todos os municípios consorciados. Esse argumento, no entanto, não convenceu a alguns membros do consórcio⁵⁵, como o Prefeito III (2017), que o considera um equívoco, afirmando

Vamos ver aí. Vamos derrubar essa tese aí [refere-se à justificativa técnica da equidistância]. De Bom Jesus para Manoel Emídio. São quantos km? De Bom Jesus para Cristino Castro são 34 km, de Cristino Castro para Manoel Emídio 100km mais 120km... então dá 154 km. Se você pegar de Bom Jesus para Avelino Lopes ou Morro Cabeça no Tempo já é superior a essa distância. Se você pegar de Bom Jesus para Sebastião Barros, já supera essa distância. Se você pegar de Bom Jesus para Cristalândia já supera essa distância.

Essa crítica inicial, um tanto confusa, vem seguido do argumento que se entende como o mais plausível: o do jogo de poder local.

A questão é o seguinte: a questão foi a força política. O Alcindo, naquela época, é... havia votado pra o Governador, era aliado político, [tinha] força lá..., mas o que eu tô falando não é de Bom Jesus ser a cidade escolhida pra ser... mas fizeram um investimento fabuloso daquela estrutura física de onde funcionaria o Coresa. Ou seja, aí eu faço o paralelo. Se tinha tanto dinheiro pra fazer uma estrutura onde ia funcionar laboratório, tudo isso aí, enquanto isso os municípios não tinham água (PREFEITO III, 2017).

A existência de um clima de disputa se revela na declaração do Prefeito III (2017), que afirmou na abertura da entrevista:

Primeiro lugar eu fiz parte do nascimento do Coresa lá atrás, 2006, eu estava no meu segundo mandato e eu inclusive concorri à presidência do Coresa na primeira eleição e perdi por um total de três votos para o Alcindo porque o peso do voto do governo era maior. Eu tive o apoio dos prefeitos de Cristino

⁵⁴ Considerando-se os municípios de Guadalupe e Sebastião Barros como os extremos no eixo norte sul, Bom Jesus é distante 330 quilômetros do primeiro e 309 quilômetros do segundo.

⁵⁵ Outra crítica à escolha de Bom Jesus como base do Consórcio foi feita pelo Agente público I, que afirmou que o problema não era de distância, mas a “contramão” da sede: Floriano seria mais acessível, tornando Bom Jesus mais difícil. Essa argumentação ignora que o município de Floriano não integra o Consórcio, embora seja uma cidade de referência a vários municípios do território tabuleiros do Alto Parnaíba.

Castro, Manoel Emídio, Gilbués, Cristalândia, Corrente, Júlio Borges, Morro Cabeça do Tempo, Avelino Lopes, de sorte que perdi por uma margem muito pequena.

Definido a sede, a estrutura física que abrigaria o Consórcio começa a tornar-se realidade a partir de dezembro de 2006, quando a Prefeitura Municipal de Bom Jesus doou o terreno para a construção da sua base administrativa. Em janeiro de 2007 apresenta-se o projeto arquitetônico do prédio (FIGURA 1), que indicava o custo de construção em cerca de R\$ 800 mil, com a garantia de recursos financeiros aportados pela Funasa (CORESA, 2007c).

Figura 1 - Perspectivas 3D da sede do Coresa Sul do PI



Fonte: Informativo Coresa Sul do PI (2007a).

Desde o lançamento da sua “pedra fundamental”, na Primeira Assembleia Geral Ordinária, em 08 de agosto de 2006, a construção da sede carregava um valor simbólico de concretude do Consórcio e era acompanhado constantemente pelos prefeitos (FOTOGRAFIA 1).

O prédio foi construído, para a satisfação da diretoria e da maioria dos prefeitos, porém a construção foi objeto de críticas pelas suas proporções e pelo seu custo, que segundo o Prefeito III (2017), teria sido da ordem de R\$ 2,5 milhões – o que não se pôde confirmar – desviando-se do objetivo maior que era o investimento em saneamento (FOTOGRAFIA 2).

Fotografia 1 - Prefeitos, diretores do consórcio, representantes do PMSS e do governo do estado, em visita às obras da sede do Coresa Sul do PI, em Bom Jesus-PI



Fonte: Informativo Coresa Sul do PI (2007a).

Fotografia 2 - Mosaico sobre a sede do Coresa Sul do PI em maio de 2014 e outubro de 2017



Fonte: Paradiso Oliveira (2014); O Autor (2017).

Notas: As fotografias 'a' e 'b' foram realizadas em 2014, quando o prédio do Coresa estava abandonado; as fotografias 'c' e 'd' foram feitas em 2017, depois da assembleia extraordinária que propôs a extinção do Consórcio, tendo recebido alguns reparos de urgência, realizados pela Prefeitura de Bom Jesus, preparando-o para devolução, no caso à Funasa, que o havia financiado.

Organizadas as instâncias decisórias o Coresa Sul do PI vai tomando fôlego e, com a perspectiva de vultosos investimentos advindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estimulou-se a adesão de novos sócios – já signatários do Protocolo de Intenções – que em aprovando as suas leis municipais nas suas câmaras legislativas, incorporam-se ao Coresa Sul. No ano de 2008, os municípios signatários Baixa Grande do Ribeiro, Bertolândia, Jerumenha e Ribeiro Gonçalves integram-se ao Coresa Sul do PI, que passa a se constituir de 35 membros, reiterando-se que Eliseu Martins e São Gonçalo do Gurguéia não ratificaram o Protocolo de Intenções e, portanto, não se tornaram associados.

Além de crescer em número de membros, o consórcio se torna um modelo de organização e gestão, apresentado no Brasil e no exterior. Farias (2011) apresenta o Coresa Sul do PI como um dos “raros exemplos em vigência no país” de associação interfederativa no setor de saneamento e atribui a ele a inspiração ao Consórcio Público da Região de Santarém-PA.

Cruzando fronteiras, o Coresa Sul do PI seria apresentada em Washington D.C., nos Estados Unidos, como um programa pioneiro, que reunia 30 municípios piauienses e seria, segundo a publicação do Jornal Meio Norte, de Teresina, em sua edição de 27 de março de 2009, “a menina dos olhos do Ministério das Cidades” (JORNAL, 2009).

4.1.4 Implementação de política: a falta de rumo

Após a etapa de decisão política, em que se selecionou uma entre várias soluções levantadas em resposta às questões incorporadas à agenda governamental, dá-se o momento da implementação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nesta seção serão consideradas as regras acordadas, a qualidade técnica da proposta selecionada, o aporte de recursos, que dão exequibilidade a qualquer projeto. Busca-se exercer a política pública com maior ênfase na gestão do que em questões políticas, que foram mais fortes em momentos anteriores.

Para o Coresa Sul do PI, o ano de 2007 foi marcado pela maior difusão de informações e sensibilização dos gestores sobre as ações a serem implementadas. As ações de *marketing* do Consórcio foram intensificadas, com a criação dos boletins informativos impressos (FIGURA 2) e a criação do *website*, em que se pretendia difundir documentação, videoreportagens e imagens, dando assim, maior visibilidade ao Consórcio.

Figura 2 - Informativos de divulgação das notícias da diretoria do Coresa Sul do PI



Fonte: Coresa Sul do PI/Informativos.

No entanto, foi com a vinculação do Coresa Sul do PI ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal⁵⁶, que mais eficientemente se conseguiu dar notoriedade ao intento, alimentando maior euforia e momentos de questionamento da gestão dos recursos pelos prefeitos.

No mês de março de 2007, uma equipe técnica percorreu estimados 3.000 quilômetros visitando 28 municípios dos territórios Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras, com o objetivo de anunciar aos gestores municipais da administração direta e indireta, membros do legislativo e da sociedade civil e os vultosos recursos que seriam destinados aos municípios pelo governo federal, que alcançariam a ordem de R\$ 28 milhões (CORESA, 2007b).

Os valores, de fato, totalizariam cerca de R\$ 32 milhões, incluindo os recursos já aplicados em consultorias técnicas e na elaboração de projetos de abastecimento e melhoria da qualidade da água. Os consultores e os projetos foram contratados pelo MCidades, através do Plano de Intervenções em Melhorias e Ampliações dos Serviços de Abastecimento de Água de Municípios da Região Sul do estado do Piauí.

Figura como executora dos projetos uma associação de três empresas instaladas em Minas Gerais: ESSE Engenharia e Consultoria, SANAG Engenharia de Saneamento Ltda. e TECMINAS Engenharia e Consultoria Ltda. Essa parceria de empresas contratadas para executar os projetos de melhoria no abastecimento dos municípios – identificada por alguns

⁵⁶ O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado no ano de 2007, tendo sua primeira fase perdurado até 2010. Trata-se de um Programa de Desenvolvimento que objetivava: a) A aceleração do crescimento econômico; b) O aumento do emprego; e c) A melhoria das condições de vida da população. Consistia em um conjunto de medidas destinadas a: i) Incentivar o investimento privado; ii) Aumentar o investimento público em infraestrutura; e iv) Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL/Ministério da Fazenda, 2007).

participantes da pesquisa como “empresa de Minas” – realizou a entrega de tais estudos formalmente na Primeira Assembleia Geral Ordinária, que se deu em 08 de agosto de 2006. A qualidade desses projetos é objeto de controvérsias.

Enquanto a instituição financeira, CEF, lhe atesta alguma qualidade ao afirmar que

[...] O projeto foi apresentado pelo governo do estado. Esse projeto foi contratado antes, bem antes, até pelo governo federal. Até o governo federal contratou uma empresa de Minas Gerais, um consórcio, onde fez o projeto de tudo isso. Aí depois ele passou por algum crivo do governo estadual. Então, os projetos não são ruins [...] (AGENTE FINANCEIRO, 2017).

O representante do governo alega o contrário:

[...] Foi contratado uma empresa. Essa empresa fez um projeto capenga, de péssima qualidade, e gerou um convênio entre o governo do estado – porque de regra o Consórcio à época não poderia fazer o convênio porque estava em montagem, então foi feita através do governo no estado, via SEINFRA, um convênio para atender e fazer obras de universalização de água e alguma de esgoto (obras iniciais).

[...] Projeto foi o ministério que fez. O Ministério das Cidades. Não teve participação do governo do estado. Por conta disso, a maior falha na execução. Tinha local que era ascendente e ‘tava’ no local como descendente. Acho que fizeram muita coisa pelo Google. Era uma empresa de Minas Gerais, e eu acho que ela não botou os pés no estado do Piauí, porque eram coisas ridículas as diferenças que tinham. Então, na realidade, o governo do estado teve que gastar muito ajustando projeto. Aí sim, a consultoria que foi consultoria que não foi paga pelo recurso do Ministério das Cidades, foi paga pelos recursos próprios do Estado é que teve que fazer diversos ajuste e isso, todos os ajustes que foram feitos para serem aprovados na Caixa foi uma novela [...] (GESTOR ESTADUAL, 2018).

Essas questões tomaram força à medida em que as obras foram executadas e os problemas de fato apareceram.

[...] Como eu disse, um projeto capenga... Pra você ter uma ideia nós temos cidades com 5.000 habitantes que têm 14 estações elevatórias. Imagine o custo de manutenção de energia de um projeto desses. Não vai se pagar nunca. Vai ficar muito caro para o consumidor ou nós vamos ter subsídio de algum canto. E a lei de saneamento prevê que tem que ser economicamente viável. Pra isso os estudos de viabilidade. Começou-se a ser feita essas obras, na Secretaria da Infraestrutura, e começou a se verificar durante a execução as dificuldades dos projetos. Bom, com isso, boa parte das empresas abandonaram as obras e essas obras ficaram inconclusas, e com essas obras inconclusas, nós prejudicamos o funcionamento como Coresa.

[...] Esse erro [foi] do Ministério das Cidades. Foi o Ministério das Cidades que bancou essa empresa que foi fazer o estudo, e aprovou esses projetos que deu entrada na Caixa e quando foi se executar, viu que não era nada daquilo. Tinha lugar que a rampa era subindo e no projeto tava descendo. Projetos de água e esgoto que você precisa ter uma topografia perfeita, nesse nível de qualidade, fica praticamente inviável de você concluir esse projeto (GESTOR ESTADUAL, 2018).

Outro caso foi citado pelo Prefeito de Guadalupe, que em Reunião da Diretoria do Coresa Sul do PI, em 07 de abril de 2009, declarou que o projeto de ampliação e melhoria no seu município era falho e não atenderia plenamente às necessidades do município uma vez que a estação de tratamento de água (ETA) não teria capacidade de produzir água suficiente para atender à população (CORESA, 2009).

Após a implantação e intensa mobilização da gestão do Consórcio, pode-se destacar duas vertentes apresentadas pelos gestores que dariam exequibilidade e impulso às ações de saneamento propostas para os municípios: a) os investimentos diretos e b) o cronograma de operacionalização dos sistemas de abastecimento pelo Consórcio.

O primeiro aspecto se efetivaria pela realização de obras de melhoria e ampliação dos sistemas de abastecimento nos municípios. Na primeira etapa anunciada, com recursos do PAC, são propostos novos projetos em 27 municípios, do conjunto dos 30 consorciados. Nos demais municípios é importante salientar que no ano de 2007, já haviam obras em andamento ou projetadas com recursos de outras fontes, que foram sendo computadas no âmbito do Coresa Sul do PI, dada a sua finalidade (TABELA 10).

Nos municípios de Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo as obras de abastecimento d'água já estavam em andamento, através de recursos de emendas parlamentares, realizados através da Funasa. No terceiro município, Cristalândia do Piauí, já havia projeto de abastecimento de água em execução com recursos advindos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades (CORESA SUL DO PI, 2007a).

Tabela 10 - Investimento e investimento per capita propostos em melhorias e ampliações de sistemas de abastecimento nos municípios do Coresa Sul do PI – 2007

Município	Tipo de obra/Equipamentos**	Investimento (R\$)	Popul. benef. (hab)	Invest. per capita (R\$)
Alvorada do Gurguéia	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	405.796,62	4.211	96,37
Antônio Almeida	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	570.826,40	2.034	280,64
Avelino Lopes	Captação, adução, tratamento, UTR, reservação, rede e ligações	1.487.812,12	9.625	154,58
Barreiras do Piauí	Captação, adução, tratamento, EEAT, reservação, <i>booster</i> , rede e ligações	451.253,79	1.679	268,76
Bom Jesus	3 subsistemas de captação, adução, tratamento, EEAT e reservação	3.074.173,48	15.924	193,05
Canavieira	Captação, adução, EEAT, reservatório e rede			
Colônia do Gurguéia	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	839.055,46	5.012	167,41
Corrente	Captação, adução, tratamento, reservação, EEAT, <i>booster</i> , rede e ligações	2.857.682,49	14.556	196,32
Curimatá	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	1.434.141,90	9.518	150,68
Currais	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	363.768,11	4.232	85,96
Cristalândia do Piauí	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, rede e ligações	1.064.598,31	2.600	409,46
Cristino Castro	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, <i>booster</i> , rede e ligações	1.324.930,48	6.948	190,69
Gilbués	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, <i>booster</i> , rede e ligações	1.237.090,62	5.243	235,95
Guadalupe	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório e rede	1.945.671,65	10.186	191,01
Júlio Borges *	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório e rede	1.448.710,35	4.866	297,72
Landri Sales	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	702.631,74	4.020	174,78
Manoel Emídio	Captação, adução, tratamento, reservação, EEAT, <i>booster</i> , rede e ligações	798.140,00	5.151	154,95
Marcos Parente	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório e rede	825.344,35	3.147	262,26
Monte Alegre do Piauí	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, rede e ligações	751.202,45	2.922	257,09
Morro Cabeça no Tempo*	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	1.190.000,00	4.426	268,87
Palmeira do Piauí	Captação, adução, tratamento, reservação, <i>booster</i> , rede e ligações	669.717,63	5.199	128,82
Parnaíba	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, <i>booster</i> , rede e ligações	1.175.715,04	4.699	250,21
Porto Alegre do Piauí	Captação, adução, ETA, reservatório e rede	451.977,01	1.275	354,49
Redenção do Gurguéia	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, <i>booster</i> , rede e ligações	741.237,94	5.426	136,61
Riacho Frio	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, <i>booster</i> , rede e ligações	431.393,38	1.726	249,94
Santa Filomena	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, <i>booster</i> , rede e ligações	791.807,13	2.757	287,20
Santa Luz	Captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações	897.088,89	4.780	187,68
Sebastião Barros	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório, rede e ligações	314.470,14	494	636,58
Sebastião Leal	Captação, adução, ETA, reservatório e rede	365.151,64	1.451	251,66
Uruçuí	Captação, adução, ETA, EEAT, reservatório e rede	2.885.912,49	12.514	230,61
TOTAL		30.009.489,49	146.996	204,15

Fonte: Informativo Coresa (2007a).

(*) Investimentos realizados pela Funasa, com recursos do Ministério das Cidades.

(**) UTR: Unidade de Tratamento de Rio; ETA: Estação de tratamento de água; EEAT: Estação Elevatória de Água Tratada; *Booster* são utilizados em redes de abastecimento de água para fazerem a elevação e pressurização constante.

Uma questão, no entanto, acompanhou todo o processo de execução das obras nos municípios: o desejo dos prefeitos de conduzirem as benfeitorias nos seus municípios. Um momento de discordância – sobre a estratégia de aplicação de recursos – fica elucidado nos

registros da Segunda Assembleia Geral do Consórcio, ocorrida em 07 de agosto de 2007, em Bom Jesus, conforme se registrou em sua Ata (CORESA, 2007).

Esse documento (ANEXO D) revela momentos de tensão em que a diretoria do Coresa Sul do PI é confrontada sobre a realização das obras, como no caso do prefeito de Cristino Castro, que segundo enuncia a Ata, “advogou sobre o direito de os prefeitos da região Sul administrar (sic) as obras previstas para os projetos. Argumentou que os municípios teriam autonomia necessária para administrar os recursos que serão alocados para as obras [...]”, repetindo essa lógica em outros momentos da reunião. Compartilha da mesma opinião o prefeito de Uruçuí ao alegar “que considera estranha a situação de as prefeituras associadas ao Consórcio não terem aparentemente, a competência necessária para administrar os recursos previstos para o CORESA Sul do PI”. Nessa ocasião, fizeram a mesma reflexão o prefeito de Canavieiras, quando diz “que se não houver autonomia ficará tudo nas mãos do Governo” e o então presidente do Consórcio, que segundo registrou-se na súmula, “se alinha aos demais prefeitos que reivindicam maior acesso às verbas” (CORESA, 2007, p. 2).

A resposta do governo se fez pelo então secretário do Planejamento, ali presente, que explicou sobre o volume de recursos e que os municípios não poderiam receber individualmente. Reza a Ata:

[...] o CORESA Sul do PI, em relação aos recursos do PAC, é tido como um bloco, e não por cada município separadamente, o que foi pensado para seguir uma estratégia para consolidar o Consórcio, permitindo-lhe acesso aos recursos do PAC. Segundo ele, **o Estado do PI não tem interesse em administrar os recursos, mas lhe foi dada essa incumbência por motivos de viabilidade técnica**, já que o CORESA Sul do PI não tem uma estrutura administrativa que seja capaz de gerir a execução das obras nos municípios, isso ao menos por enquanto, daí a decisão político-administrativa da realização de convênio entre o Consórcio e o governo do Piauí (CORESA, 2007, p. 2) (grifo nosso).

O discurso do então secretário é confrontado em diversos momentos durante a pesquisa, quando os gestores municipais admitem a possibilidade de outros interesses no desenrolar do processo. É importante destacar que nos anos de 2008 e 2010 ocorreu a maioria dos desembolsos em favor do estado, como demonstra a Tabela 11.

Tabela 11 - Valores liberados, data de inclusão, número da ordem bancária (OB) e data da ordem bancária do contrato 0218090-94, entre o Ministério das Cidades e o governo do estado do Piauí 2008 / 2017

Ano	Valor (R\$)	Data de inclusão	Número da OB	Data da OB
2008	363.575,79	04/01/2008	0900493	18/04/2008
	1.853.494,65	11/08/2008	0906720	05/09/2008
	2.647.849,50	11/08/2008	0906719	05/09/2008
	2.683.257,88	09/09/2008	906745	05/09/2008
2010	368.238,84	12/03/2010	0801032	25/03/2010
	882.898,78	12/03/2010	0801033	25/03/2010
	165.974,31	23/04/2010	0803597	30/04/2010
	149.912,27	14/05/2010	0803837	21/05/2010
	468.475,88	31/05/2010	0804004	01/06/2010
	366.749,69	31/05/2010	0804050	09/06/2010
	157.943,29	31/05/2010	0804345	30/06/2010
	1.394.719,61	10/09/2010	0806238	16/09/2010
	283.429,54	31/05/2010	0807008	14/10/2010
2012	645.491,19	22/06/2010	0807009	14/10/2010
	214.160,40	15/10/2010	0800321	14/02/2012
	422.966,79	09/03/2012	0800664	23/03/2012
2013	18.739,04	26/10/2012	0808784	21/11/2012
	18.739,03	15/10/2010	0801067	06/02/2013
	77.633,15	15/02/2013	0801623	07/03/2013
	26.770,05	06/03/2013	0801827	18/03/2013
	10.708,02	13/05/2013	0803945	24/05/2013
2014	1.362.595,54	24/01/2014	0800951	07/03/2014
	37.947,10	15/10/2010	0802600	07/05/2014
2017	3.368.327,52	29/12/2017	0000000	28/12/2017

Fonte: CEF. Acompanhamento de operações Setor Público (2019).

Em Assembleia Geral Ordinária realizada em Bom Jesus, em 28 de janeiro de 2011, o prefeito de Redenção do Gurguéia expõe o seu desagrado e realiza críticas diretas ao então ex-governador [Wellington Dias⁵⁷]. Em Ata registrou-se que o prefeito

taxativamente expressou o seu descontentamento com relação ao consórcio. Falou da falta de apoio das entidades constituídas do Estado do Piauí para que o CORESA, primeiro Consórcio público do Brasil (sic), alcançasse os objetivos para o qual foi criado. Criticou as ações desenvolvidas pelo Ex-Governador do Estado, Wellington Dias, no tangente ao consórcio. Segundo o Prefeito Moaci, esse não se preocupou em disponibilizar recursos financeiros para a manutenção da Instituição por ele criada. Talvez tenha buscado criar um órgão novo no Piauí para outros fins. Um daqueles que iriam alcançar objetivos e logo fadado a extinção (CORESA, 2011).

⁵⁷ O governador Wellington Dias esteve à frente do executivo estadual no período de 2003 a 2006, no seu 1º mandato; de 2007 a março de 2010, quando se desincompatibilizou para concorrer ao senado, tendo sido eleito; de 2015 a 2018, no seu retorno ao governo do estado, tendo sido reeleito para um novo mandato, de 2018 até 2021.

Em entrevista concedida, em outubro de 2017, um chefe do executivo municipal da região afirmou existirem interesses outros na execução do Coresa Sul do PI:

[...] O principal era o interesse do próprio governador. Se ele teve interesse foi pra arrecadar dinheiro. Em tendo o dinheiro, teve interesse pra arrecadar, elaborar, fazer tudo e ter o dinheiro, depois que o dinheiro veio não se interessou mais não... execução e tudo pra funcionar... (PREFEITO II, 2017).

O Agente público IV (2017) faz a seguinte declaração: “Ali era bom porque os prefeitos, na época, eles pensavam que aqueles milhões de reais que iam aparecer pro município eles iam tomar de conta de tudo aquilo e na verdade não foi assim. O governo é que ‘tava’ retalhando ali pra eles aquilo ali, entendeu?”.

De fato, a ideia de que os prefeitos eram meros coadjuvantes no processo é sentida e declarada, nas entrevistas, como argumenta o Prefeito III (2017), “[...] [quem] Sempre mandou foi o governo do estado. O diretor-presidente era uma figura ilustrativa. [...] os prefeitos sentiram também que quem conduzia, quem manobrava, quem decidia, era o governo do estado, ou seja, o dinheiro vinha, mas licitação, tudo era conduzido por lá”. E complementa:

[...] acontece aquilo que você presenciou na reunião lá. O governador fala, o secretário de governo fala, mais uma outra pessoa e no universo de 30/35 prefeitos, fala o de Curimatá que é doido, fala o de Bom Jesus, mais um prefeito e ninguém mais fala... e aí depois você assina um contrato, você assina uma ata, você assina um termo de adesão, é assim que acontece (PREFEITO III, 2017).

Essa percepção é compartilhada por outro chefe do executivo municipal:

[...] criaram lá convidaram, os prefeitos participaram, mas a realidade foi outra. Não foi isso não, a situação que houve: simplesmente a própria Secretaria de infraestrutura simplesmente ela tinha interesse em fazer as licitações com as suas construtoras apadrinhadas e o interesse foi esse de iniciar isso aí [...]. E outros interesses. Os próprios gestores, os associados, eles não participavam, só a secretaria de estado, a secretaria de infraestrutura junto com a Funasa e prefeito não tinha nada que dar opinião não (PREFEITO II, 2017).

Nota-se que é constante a vinculação desses dois elementos tidos como cruciais a quem administra um ente público: a falta de espaço político e a limitação de poder de mando, nesse caso, relacionado diretamente à execução das obras.

De maneira paralela, na segunda vertente relacionada pelos Gestores do Coresa Sul do PI é a relação com a concessionária de saneamento estadual, cujo patrimônio foi colocado à disposição nas negociações de criação do Consórcio diretamente pelo Governador, em uma espécie de contrapartida.

Dessa forma, a operacionalização do abastecimento pelo Coresa Sul do PI, a partir da transferência dos sistemas operados pela AGESPISA para o consórcio, foi uma das condições que o estado havia se comprometido a efetivar e sem o qual o Consórcio perderia a sua capacidade de atuação.

Dadas as positivas condições de ânimo inicial, estabeleceu-se um cronograma de transferência dos sistemas, que se cumpriria à medida em que as obras estivessem concluídas ou em andamento, de formas que pudessem promover as melhorias e ampliações prometidas. Fixou-se o período entre abril de 2008 e abril de 2009, para que cinco conjuntos de municípios tivessem as suas operações prestadas pelo Coresa Sul do PI, como demonstra o Quadro 9.

Quadro 9 - Cronograma de operacionalização dos sistemas de abastecimento pelo Coresa Sul do PI

Data de Operacionalização Prevista	Municípios
01/04/2008	Bom Jesus Cristino Castro Júlio Borges Morro Cabeça no Tempo Redenção do Gurguéia Santa Luz
01/07/2008	Colônia do Gurguéia Cristalândia do Piauí Gilbués Manoel Emídio Monte Alegre do Piauí Palmeira do Piauí
01/10/2008	Barreiras do Piauí Canavieira Corrente Riacho Frio Sebastião Barros Sebastião Leal
01/01/2009	Alvorada do Gurgueia Antônio Almeida Currais Landri Sales Marcos Parente Uruçuí
01/04/2009	Avelino Lopes Curimatá Guadalupe Parnaaguá Porto Alegre do Piauí Santa Filomena

Fonte: Informativo Coresa (2007a).

Esse cronograma foi sendo descumprido continuamente, sem que a concessionária estadual apresentasse justificativas. O governo do estado, enquanto principal proponente do projeto e proprietário majoritário da companhia não dava respostas à diretoria do Consórcio,

que segundo narram as Atas, percorriam secretarias, autarquias e palácio, sem explicações satisfatórias.

No ano de 2009, ocupava a presidência da Agespisa o ex-secretário de planejamento, que estava à frente da proposição do Coresa Sul do PI nos anos de 2005-2006. Em entrevista à Revista Sanear, da AESBE⁵⁸, o presidente da companhia aponta algumas das razões da não disponibilização dos sistemas, o que geraria entraves à implementação do Consórcio.

Segundo a Revista Sanear (AESBE, 2009, p. 10),

Esse caso traz um significado interessante. O presidente da Agespisa, **hoje contrário a regionalização de serviços de saneamento básico nos moldes do Coresa**, foi o secretário estadual de Planejamento que ajudou na elaboração dessa nova proposta de gestão. Na época, em 2003, tanto Nogueira, quanto o governador piauiense, Wellington Dias, consideravam o Coresa Sul como a solução mais adequada para o problema do saneamento no Piauí. Naquele tempo, quando Merlong Nogueira ainda era Secretário de Planejamento do Piauí, os problemas históricos da Agespisa (transformada em cabide de empregos por governos anteriores; com servidores desmotivados, apesar de bons salários; com desequilíbrio financeiro constante; equipamentos com a vida útil vencida, dentre muitos outros) foi um dos principais argumentos para que o governo piauiense abraçasse a proposta do governo federal (grifo nosso).

Cabe observar que essa entrevista foi publicada em abril de 2009, o mesmo mês em que seria repassado ao Coresa Sul do PI, segundo o cronograma de operacionalização dos sistemas de abastecimento, o último dos cinco lotes de sistema.

Em tese, nesse período ainda tinham expectativas em relação ao Consórcio, apesar dos atrasos no processo. Cabe ressaltar que no ano imediatamente anterior, 2008, ocorreu a entrada de quatro novos sócios, o que indica que o Consórcio ainda despertava o interesse – e que o governo não deixava clara a sua nova opção.

A nova opção do executivo estadual, ao contrário do proposto pelo PMSS – que para o então presidente era uma assessoria (técnicos do PMSS) muito competente – era manter a Agespisa em funcionamento na região. A Revista Sanear (AESBE, 2009, p. 10-11) publica:

De acordo com o presidente da Agespisa, o governo do estado optou em não acatar, por inteiro, a sugestão federal. **“O Governador decidiu, naquela época, ficar com um modelo dual**, em que a empresa estadual continuaria existindo, mesmo que Consórcios Públicos viesse a mudar sua personalidade jurídica, se transformando numa autarquia – o que não aconteceu – ao lado de

⁵⁸ O Senhor Merlong Solano Nogueira, desde 2003, foi secretário do planejamento estadual, presidente da Agespisa, deputado estadual (pelo Partido dos Trabalhadores), Secretário de Governo e Deputado Federal (também pelo Partido dos Trabalhadores). Tentou-se entrevista com o Gestor, através de Ofício dirigido à Secretaria de Governo à época, que informava o assunto do diálogo, ao qual foi indicada a figura do Gestor estadual que ora é citado nesta Pesquisa para responder pelo governo. Além do Secretário, pleiteou-se entrevista com o governador do estado, através de Ofício, que obteve a mesma resposta.

uma experiência de serviço regional, através de consórcios”, contou Merlong Nogueira.

A intenção era fazer uma experiência pioneira de consórcios no Brasil. “A princípio, se julgava que ela nos ajudaria a resolver um dos problemas da Agespisa que é a extrema concentração, em Teresina, da sua gestão operacional, administrativa e técnica. A Agespisa seria extinta. Um ente estadual deixaria de existir. O Governador não autorizou isso. **De lá pra cá, eu mudei de opinião em relação ao assunto e o Governador também, graças a Deus!**”, relatou Solano. [...] A sua implementação é que, ao longo do tempo, se revelou problemática. Começou em 2004 e até agora não se efetivou. Nenhum município foi assumido pelo Coresa. Há a proposição deles assumirem os primeiros sistemas nos próximos três ou quatro meses. Vamos ver”, disse Merlong Nogueira (grifo nosso).

Em que pese a mudança de opinião do governador e do presidente da Agespisa, a Companhia estadual ainda alimentava expectativas dos membros do Consórcio. Em 18 de agosto de 2010, em que se tinha efetivado a troca de gestão da Empresa Pública, realizou-se na sede da Agespisa uma reunião cuja pauta era a transferência dos sistemas. Participaram dessa reunião, segundo se registrou em Ata (CORESA, 2010a), a “cúpula” da instituição de saneamento do estado do Piauí – o presidente Marcus Venicius e assessores técnicos, o secretário do Planejamento, o presidente e o superintendente do Coresa Sul do PI e assessor técnico da SEPLAN. Posta a pauta, a Agespisa se pronuncia sobre a

[...] obrigatoriedade por parte do CORESA SUL DO PI em receber todos os sistemas de abastecimento de água dos municípios consorciados de uma só vez, não obstante se saber que esta Instituição Pública não dispõe de estrutura pronta e imediata com recursos humanos, materiais, financeiros e técnicos para assumir e administrar tantas responsabilidades (CORESA, 2010a).

Nesse aspecto, a Agespisa chama atenção para elementos relevantes, que o Coresa não dispunha de fato de estrutura sem a qual a transferência de patrimônio e servidores não seria possível. Com a interveniência das partes convergiu-se à seguinte sugestão:

[...] a de se procurar estabelecer um calendário / cronograma, com prazo máximo de 45 (quarenta e cinco dias), a fim de que a Comissão de Transição criada legalmente pela AGESPISA, com diálogos permanentes com a Equipe CORESA SUL DO PI, inclusive com encontros semanais onde já foi agendado o primeiro deles a ser realizado na sede da AGESPISA, dia 26/08/2010, às 16:00h, se possa definir ações determinantes do comum acordo e ter as parte , as quais deverão ser seguidas e executadas o mais rápido possível, incluindo diálogo, discussões de interesse comum com servidores do Quadro da Agespisa nos municípios que integram este Consórcio Público sobre suas absorções e/ou disposições para o Quadro Permanente do CORESA SUL DO PI, sobre patrimônio, móvel e imóvel da AGESPISA, a ser incorporado pelo Estado para, *a posteriore*, ser doado ou feito termo de Comodato com este Consórcio, além de outros assuntos pertinentes e de interesse simultâneo (CORESA, 2010a)

Após discutido o conteúdo do ônus financeiro e dos servidores das duas instituições, deliberou-se sobre os prazos mínimo e máximo para que todos os sistemas estivessem migrados e a seleção de qual serviria como laboratório e base para os demais a serem absorvidos. Acertou-se o dia 15 de outubro de 2010 para que as equipes, em conjunto, apresentassem o documento final, denominado de Plano de Transição (CORESA, 2010a).

A expectativa não se cumpriu. Em 08 de novembro do mesmo ano, em reunião na sede da Funasa, à qual deveria ter uma participação de membros do governo e da Agespisa, foi enviada apenas técnicos da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Piauí (SEINFRA). A Secretaria do Planejamento e a Superintendência de Relações Institucionais não compareceram e nem justificaram a ausência.

Nessa reunião se confirma o particular desinteresse da Agespisa e do governo estadual em avançar com o projeto do Coresa Sul do PI, o que se explicita na falta de apoio político ao projeto. Isto posto, foi citado, objetivamente

As dificuldades que se tem para conseguir apoio da AGESPISA para migração dos seus sistemas de abastecimento de água para o CORESA SUL DO PI, onde várias reuniões já aconteceram, todavia, sem que se alcance resultados positivos para que imediatamente se receba pelo menos o primeiro sistema, onde selecionamos o município de Bom Jesus/PI. Diga-se de passagem, há muita objeção por essa Empresa, AGESPISA, para que o Consórcio alcance os objetivos para o qual foi criado; há muita dificuldade com a titularidade dos imóveis de interesse do CORESA; Quase por unanimidade se comentou sobre a pressão que deve ser feita urgentemente, para que a AGESPISA entregue os sistemas ao consórcio (CORESA, 2010b)

Várias outras reuniões foram realizadas, sempre com a mesma expectativa de transferência, o que jamais viria acontecer. Nada se efetivou.

A ausência de acordo foi sentida e apresentada por muitos dos entrevistados, como a principal causa do insucesso do Consórcio. Desse desalinho os prefeitos começam a se rebelar e buscar outras formas de realizar obras nos seus municípios, a exemplo de convênios com a Funasa ou através de emenda parlamentar. Ressalte-se que o estatuto do Coresa Sul do PI veda a realização de obras dos seus partícipes que não sejam pela própria entidade, o que já não era obedecido.

O Gestor estadual (2018) responde ao questionamento sobre o não repasse dos sistemas da Agespisa da seguinte maneira:

[...] alguns motivos. Primeiro: **força política**. Ela [a Agespisa] quer manter a força política. Então quando você tira 30 municípios, você está tirando um oitavo dos municípios do estado do Piauí. São 224. Aproximadamente 1/8. Falar de número de municípios do Estado é brabo. [...] Então tem essa história da questão da força política. Ninguém quer perder força política, ninguém

ganha força política. Você conquista ou você toma. E talvez o Coresa não tenha tido força para conquista para tomar essa força política.

O segundo ponto é a questão da **desunião e da falta do famoso associativismo**. Se os municípios tivessem se unido e marchado pelo Palácio do Karnak e exigido isso, teria acontecido naturalmente.

O terceiro ponto é **econômico**. No momento em que você tira essas cidades, a Agespisa deixa de faturar. E, via de regra, a Agespisa só fatura e mantém o custeio, mas você não vê investimentos. Quando você roda o Estado, os investimentos são investimentos federais ou investimentos estaduais. Não são investimentos da Agespisa. Quando é feito pela Agespisa, muitas vezes é recursos que o Estado passa pra Agespisa. [...] Então... A situação é essa. Ela consegue com muita dificuldade manter o custeio, na hora que ela viu.

O terceiro [que seria o quarto ponto], **a corporação Agespisa**, os funcionários que moram nesses municípios, que a nível de municípios têm salários muito bons, se pegar a média do PIB de uma cidade dessa e pegar a média salarial de um funcionário de carreira da Agespisa, ele tem 4, 5, 6, as vezes 10 vezes o valor do PIB do município. A renda “per capita”, no caso. Então, ele também, não quer perder isso.

Então, todos esses itens juntos levaram à dificuldade além, como eu disse no início, da **péssima escolha do projeto original**.

Tem-se, portanto, que o Gestor estadual ratifica o ambiente político também descrito por outros grupos. O Agente financeiro (2017) chega afirmar que “nós nunca tivemos um Coresa realmente atuante, se em alguma cidade você não tinha o Coresa e não tinha Agespisa. Porque a Agespisa nunca entregou o sistema, mas também quando o Coresa começava a trabalhar, a Agespisa deixava de investir na cidade e até de acompanhar a obra”.

Os valores fixados para investimento foram se alternando ao longo do projeto. Os atrasos, as faltas de medição, os problemas contratuais, tudo isso foi tornando a consecução do Coresa Sul do PI cada vez mais improvável.

Os investimentos iniciais previstos eram da ordem de R\$ 33.653.514,67, dos quais R\$ 31.573.160,35 seriam de recursos federais, oriundos do orçamento do PAC, da Funasa e do MCidades (NUNES, 2007)⁵⁹. A contrapartida do Coresa Sul do PI (nesse caso de responsabilidade do tesouro estadual) 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. Com o passar do tempo, e a postergação na entrega dos sistemas pela Agespisa, a Funasa assumiu o financiamento das duas obrigações pactuadas.

⁵⁹ 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. Na ausência de uma sede efetiva do consórcio, inclusive de manutenção do seu acervo, parte dos documentos utilizados nessa pesquisa são oriundo de arquivos pessoais do ex-Superintendente, fornecidos em meio digital.

Os contratos entre a União e o estado do Piauí estavam sob a responsabilidade da então GIDUR/TE, hoje GIGOV/TE. Segundo Diniz e Melo (2013), existiam dois contratos firmados para execução de sistemas de abastecimento, de números 0218090-94 e 0320640-08.

O primeiro contrato – nº 0218090-94 – era o mais amplo deles e foi assinado em 10 de setembro de 2007, em que seriam beneficiados 27 municípios do Coresa Sul do PI⁶⁰. 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 estadual (DINIZ; MELO, 2013). Por força da Portaria MCidades nº 656, de 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 expirou em 08 de maio de 2017, após sucessivas prorrogações. O último aditivo que alterava o prazo do contrato foi assinado em 30 de novembro de 2016. Em praticamente dez anos após a sua assinatura, foram liberados apenas R\$ 11.809.751,33 e, segundo a GIDUR/TE, alcançando 41,91% de execução financeira (DINIZ; MELO, 2014; 2016).

Não é possível precisar o percentual de execução física, uma vez que, com a existência de obras paradas ou abandonadas, a CEF estava em verificação quanto ao cumprimento da “finalidade”, se ela se cumpriu de fato. Naqueles casos em que a utilidade não se cumpre, o Governo do Estado tem que devolver o recurso financeiro aplicado. 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 (TABELA 12).

⁶⁰ O Contrato 0218090-94 não previa obras nos municípios de Cristalândia do Piauí, Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo.

Tabela 12 - Data da última liberação e valor liberado pela Caixa Econômica Federal do contrato 0218090-94 por município integrante do Coresa Sul do PI – 2007-2014

MUNICÍPIO	DATA DA ÚLTIMA LIBERAÇÃO	VALOR LIBERADO (R\$)
Alvorada do Gurguéia	10/04/2014	369.115,76
Antônio Almeida	10/06/2010	306.683,20
Avelino Lopes	10/06/2010	587.432,63
Barreiras do Piauí	Não houve	-
Bom Jesus	23/12/2011	2.196.428,34
Canavieira	27/05/2010	162.112,42
Colônia do Gurguéia	23/12/2011	499.486,13
Corrente	Não houve	-
Cristino Castro	31/05/2012	735.241,39
Curimatá	21/11/2011	847.063,38
Currais	28/12/2011	222.610,56
Gilbués	Não houve	-
Guadalupe	31/05/2012	1.795.658,37
Landri Sales	14/07/2010	417.255,63
Manoel Emídio	14/07/2010	359.456,90
Marcos Parente	13/03/2013	580.101,38
Monte Alegre do Piauí	28/07/2013	470.757,28
Palmeira do Piauí	10/06/2010	121.959,12
Parnaguá	Não houve	-
Porto Alegre do Piauí	Não houve	-
Redenção do Gurguéia	10/06/2010	277.971,38
Riacho Frio	28/07/2011	118.274,13
Santa Filomena	Não houve	-
Santa Luz	06/01/2011	392.057,15
Sebastião Barros	06/01/2011	255.220,92
Sebastião Leal	23/12/2011	126.453,61
Uruçuí	31/05/2012	797.381,92
Social*	10/04/2014	171.029,73
TOTAL		11.809.751,33

Fonte: Diniz e Melo (2014).

Nota: a categoria Social se refere a desembolsos para cumprir programas de educação ambiental nos municípios, conforme o Agente financeiro (2017)

O segundo contrato – 0320640-08 – foi firmado em 31/12/2010 no intuito de atender aos municípios de Baixa Grande do Ribeiro, Bertolínia, Jerumenha, Ribeiro Gonçalves e Cristalândia do Piauí. O valor do Investimento total era da ordem de R\$ 6.000.000,00, dos quais R\$ 5.700.000,00 seriam oriundos de repasse federal e R\$ 300.000,00 repassados pelo governo do estado. Sem que tivesse havido algum resultado licitatório, nenhuma obra nesses cinco municípios foi iniciada. O contrato foi cancelado sem qualquer liberação (DINIZ; MELO, 2014). Daí não ser tratado nessa pesquisa.

A superintendência do Coresa Sul do PI registrou que, do conjunto de obras previstas para os 34 municípios consorciados, apenas em Júlio Borges e Morro Cabeça no Tempo tiveram as suas etapas concluídas (NUNES, 2013). 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 Gurguéia, Sebastião Barros e Cristalândia do Piauí haviam obras em andamento.

O município de Bom Jesus teve o maior montante de recursos projetados (R\$ 3.074.173,48) para obras de 3 subsistemas de captação, adução, tratamento, estação elevatória de água tratada (EEAT) e reservação. Até o ano de 2014, R\$ 2.196.428,34 foram liberados pela CEF. Em Alvorada do Gurguéia os dados de 2014 indicavam execução de R\$ 369.115,76, que representaria 91% do total planejado pelo Coresa Sul do PI. No município de Landri Sales foram programadas obras de captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações, com previsão de R\$ 702.631,74 de aporte financeiro, dos quais foram executados R\$ 417.255,63 (59,4%), de acordo com a CEF, e em Curimatá têm-se que os valores propostos para obras de captação, adução, tratamento, reservação, rede e ligações foram da ordem de R\$ 1.434.141,90, com aplicação de 59,1% do total previsto, R\$ 847.063,38 (DINIZ; MELO, 2014).

Esse recurso, porém, não foi suficiente para resolver ou atenuar o problema grave de abastecimento, em que a população sofre de restrições. Em Curimatá, que mesmo tendo em seu território a quarta maior barragem do Piauí, Algodões II, sofreu em 2017, a sua maior crise hídrica da sua história, com restrições de água potável para consumo e outros usos, em que se utilizava como método paliativo, a distribuição de água através de dez caminhões-pipas que atendiam de maneira deficiente toda a cidade, como declarou o chefe da Agespisa no município, em entrevista. A manifestação sobre o colapso hídrico foi comum a todos os entrevistados no município e a observação empírica a confirma, como se verifica nos registros fotográficos (FOTOGRAFIA 3).

Fotografia 3 - Mosaico sobre a crise hídrica no município de Curimatá.



Fontes: a) Correia (2017); b) O Autor (2017).

Notas: a) Moradores dispõem vasilhames em fila, aguardando abastecimento; b) Perfuração de poço em uma residência na área urbana de Curimatá, ação intensificada com a crise hídrica; c) Caminhões-pipa em deslocamento pela cidade de Curimatá.

A situação é preocupante em praticamente todos os municípios. Tem-se que, ao longo de sua história, o Coresa Sul do PI, não conseguiu avançar no alcance do seu objetivo de prestar serviços de saneamento ambiental com qualidade e transparência, uma vez que não se concretizaram os meios para o cumprimento das metas planejadas.

Em 2019, o contrato entre o Ministério das Cidades e o governo do estado do Piauí encontra-se em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU). Considerada uma medida de exceção a ser instaurada quando esgotadas as demais medidas administrativas, objetiva apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação de responsáveis e obtenção de ressarcimento. Constitui-se em atribuição constitucional prevista no artigo 70, parágrafo único, combinado com o artigo 71 (TCU, 2019).

Segundo Nunes (2013), uma das grandes dificuldades de implementação dos projetos foi a análise da CEF. A superintendência do Consórcio avalia que os constantes questionamentos do agente financeiro quanto à licitação e medições fizeram 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.

Essa percepção é compartilhada pelo Gestor estadual (2018), que exemplifica:

O que eu vejo da Caixa é ‘excessos’ pelo órgão técnico. [...] Quando você vai a campo pra executar, se existe a necessidade de algum ajuste você tem que apresentar uma planilha de ajuste, a planta de ajuste, etc. Aí, via de regra, a Caixa Econômica leva 90, 120, 150 dias pra fazer essa análise, ou seja, embora ela tenha uma boa remuneração do Ministério das Cidades, a lentidão dela, o excesso de zelo dela, digamos assim, faz com que os projetos comecem a ficar inviável, por que? Porque uma empresa que ela ganhou uma concorrência no qual ela baixa preço porque as licitações dificilmente você tem por nota técnica e financeira, normalmente é só menor preço, que é a preferência dos tribunais de contas, e isso prejudica demais os órgãos públicos porque as vezes, a grande maioria das vezes a gente pega empresas de qualidade sofrível. Então, demora 5 meses pra dar um parecer. A empresa começa a verificar que aquele preço que ela tinha dado 5 meses lá atrás, 8 meses lá atrás, 1 ano lá atrás já não cobre mais. Aí ela pede aditivo de preço. O governo do estado dificilmente tem esse recurso e a Caixa diz logo: - Não, aditivo, quem paga é vocês! Se vocês pagarem, tudo bem... pode pagar por fora que a gente num... agora aqui é só o preço original. Então, muito dessas empresas, o que que fez. Fez o filé, e o osso, onde deu problema, ficou lá a pendência.

A CEF, no entanto, discorda de tais afirmações. Em entrevista com o seu representante, observa-se a visão pragmática que a instituição financeira tem sobre tal imputação, embora considere que “é natural” que haja comentários desse tipo. Declara, portanto:

A Caixa ela é mandatária do governo federal. A gente representa o governo Federal nas ações deles junto aos Estados, aos municípios. Nós temos um contrato no caso específico aqui com o Ministério das Cidades, onde diz qual é o papel da Caixa, dentro do processo. Então, a Caixa ela só cobra o que tá na legislação vigente. [...] A licitação dá ‘deserto’, não sei qual o motivo, mas o custo de uma obra ela tá limitada as tabelas referenciais dos órgãos, SINAPI [Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil], SIPS [Sistema de Preços e Serviços], SEINFRA, então não pode extrapolar essas tabelas. O projeto foi apresentado pelo governo do estado. Esse projeto foi contratado antes, bem antes, até pelo governo federal. Até o governo federal contratou uma empresa de Minas Gerais, um consórcio, onde fez o projeto de tudo isso. Aí depois ele passou por algum crivo do governo estadual. Então, os projetos não são ruins... agora, só que nós temos uma legislação a cumprir e a gente não pode fugir desse normativo porque, dentro de um processo, cada um tem o seu compromisso nele. E respondo pela parte que me toca. Então, quanto a essa questão de a Caixa ter atrapalhado, isso aí pra gente é natural. A gente ouve isso aí em todos os processos, mas na realidade, a gente não sai uma ação do qual nós estamos contratados, e pelo qual nós estamos representando o governo federal em todas as ações (AGENTE FINANCEIRO, 2017).

O representante do Governo, no entanto rebate o argumento da CEF e reitera:

Então você tem que pegar qualquer “pé 40 ou 42” e botar naquela forma ali. Vai pegar na tabela SINAPI e jogar tudo ali naquela tabela. As exceções são

itens que não consta. Você tem que fazer uma composição de preço, botar lá nota fiscal, ou coleta de preço de 20-30 coisas para poder eles aprovarem. Aí, nesses pontos específicos eles demoram 20 dias, 30, 60, 90, por que? Porque eles têm medo de assinar um parecer do que não seja SINAPI. [...] a Caixa ela tem o hábito de ser – entra aspas – “perfeita”. Não consegue ouvir da Caixa nunca: me desculpe. ‘*Mea culpa*’... “Me desculpe” você não escuta da Caixa. [...], mas as falhas que a Caixa tem, tem que apontar. Esse é um hábito que a Caixa tem. Da história de não ter falha. O erro é sempre dos outros. Por aquele motivo que eu lhe disse: eles morrem de medo do Tribunal de Contas e da CGE. A corporação Caixa também é forte. Talvez a nível nacional. Nós temos a corporação Agespisa que é forte a nível estadual, mas a Caixa é a nível nacional (GESTOR ESTADUAL, 2017).

Não se pode atribuir integralmente a responsabilidade ao agente financeiro, porém alguns dos seus protocolos receberam muitas críticas quanto ao nível de exigência técnica e quanto à morosidade nas apreciações. As duas situações impactaram de maneira determinante no andamento dos projetos, porém não se ouviu dos prefeitos entrevistados ou de outros agentes públicos ou da população, queixas maiores quanto ao acompanhamento da CEF, cabendo aos ex-presidentes do Consórcio e o Gestor estadual tais críticas.

Na realidade, o governo já vislumbrava um novo modelo, o de recuperação da Agespisa, como se percebe:

Toda essa discussão foi importante, na visão do presidente da Agespisa, pela necessidade de discutir o modelo ideal do abastecimento e do esgotamento sanitário no Piauí, dentro da gestão regionalizada e com a definição da real capacidade operacional da própria Companhia. Isso já está sendo feito e as perspectivas se apresentam promissoras. “Em lugares pólos, concentraremos a capacidade técnica e operacional para resolver os problemas com mais agilidade. Além disso, se a Agespisa operar numa escala estadual, será maior a possibilidade de atender municípios mais rentáveis, podendo gerar mais subsídios tarifários, compensando a debilidade de um município com a fortaleza do outro e, ainda, aproveitando a economia de escala”, comentou o Presidente. E pensando dessa maneira, o Piauí já foi dividido em 11 territórios de desenvolvimento. “Se nós colocarmos na sede de cada território desses uma equipe básica de ação, será possível dar assistência para todos os municípios, de forma mais rápida e eficiente”, concluiu Solano Nogueira. Por essas questões, a Agespisa, com o aval do Governo do Estado do Piauí, está dotando os quadros administrativos e técnicos, de forma que somente as questões de maior complexidade sejam direcionadas à capital (AESBE, 2009, p. 11).

A falta de empenho refletia a falta de gestão, menos por inabilidade ou incompetência, mas por ausência de interesse. O mesmo comportamento teve o governo seguinte, que assumiu em abril de 2010 e permaneceu até maio de 2014. Conforme o Gestor estadual (2018), com a mudança de governo a nova administração se fechou à implantação do Coresa Sul do PI. Ficou a diretoria do Consórcio indo à Agespisa, batendo à porta do Palácio de Karnak, buscando

forma para contratar funcionários, obter documentos, bancos de dados, todo aquele processo de transição, o que não foi atendido.

O processo de desmonte do aparato institucional que daria suporte ao Consórcio se implantou de maneira paulatina, e, segundo o Gestor estadual, através de meandros obscuros, minando qualquer possibilidade de soerguimento do Coresa Sul do PI. É o caso da extinção da agência reguladora⁶¹ que

O que que acontece: Quando estava no ápice dessas obras se colocava... vamos fazer as obras, a Agespisa vai dar o suporte técnico e aí após a conclusão dessas obras a gente faz o efetivo funcionamento [do consórcio], nesse mesmo tempo nós tivemos a mudança do governo do estado, saiu o então governador Wellington Dias e entrou o Wilson Martins para finalizar o mandato. [...] e uma das necessidades para o funcionamento do saneamento de forma geral, e isso tá lá desde 2007, é a agência reguladora, que foi criada efetivamente para ser o mediador dessa história toda.

O que é que o Wilson faz no primeiro ano do segundo mandato dele (já que ele terminou um)? Ele extingue a agência reguladora, dando claro endereçamento que não tinha interesse em continuar o projeto. Por quê? Porque sem a agência reguladora eu não posso nem assinar um novo contrato. Avalie fazer a transferência! [...] Essa agência reguladora é questão *sine qua non*. **No dia que ele extinguiu ele não deu um tiro no pé. Ele deu um tiro no peito.** Se eu não estou enganado, foi logo no primeiro ano do mandato dele. E, pior, extinguiu o órgão e não extinguiu os cargos. Transferiu para o gabinete (GESTOR ESTADUAL, 2018).

O Gestor estadual chama atenção ao fato de que durante os quatro anos do mandato do governador Wilson Martins⁶², foram seis os ocupantes da cadeira de presidente da Agespisa. Dessa forma, a descontinuidade tornou-se um empecilho já que cada novo gestor da companhia estadual chegava com diferente forma de analisar e encaminhar as questões da Empresa. Esse momento não favoreceu ao Coresa Sul do PI.

4.1.5 Avaliação de política: o malogro do Coresa Sul do Piauí

A etapa de avaliação objetiva averiguar o estado da política que já seguiu as etapas de se integrarem à agenda, ter formatada a sua aplicação, ter sido decidida a sua implantação e a própria implementação. Considerando-se as possíveis avaliações nos níveis administrativo,

⁶¹ A Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí (AGRESPI) foi criada através da Lei Complementar Nº 143, de 07 de janeiro de 2010, sendo extinta no mesmo ano através da Lei Complementar nº 162, de 30 de dezembro de 2010, sendo recriada através da Lei Estadual nº 7.049/2017, de 16 de Outubro de 2017, com a finalidade de regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico e outros serviços públicos delegados do estado do Piauí.

⁶² No mandato 2007-2010, Wilson Martins (Partido Socialista Brasileiro-PSB) era vice-governador do Piauí. Com a desincompatibilização do governador Wellington Dias, ele assume o governo a partir de abril de 2010 e se reelege para um mandato seguinte, 2011-2014, quando se desincompatibilizou, em março de 2014, para concorrer ao Senado Federal, não logrando êxito no pleito.

judicial e político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), nessa seção apresentam-se os movimentos para tal averiguação nos ambientes institucionais bem como de uma visão de grupos de interesse, a partir de sua ótica, permitindo desvelar aspectos ampliados que a simples verificação de eficiência, por exemplo.

No âmbito do poder público, particularmente pelos propositores e/ou gestores do Consórcio no estado, não se encontrou registro de avaliação da experiência de consorciamento por nenhum dos três entes. Embora a sua implementação não tenha sido levada a termo, quando da sua descontinuidade não formalizada, mas vivenciada pelos consorciados, é relevante que se esclareçam as situações, as condições e os caminhos percorridos nessa empreitada.

A União, ao contrário do momento inicial – em que produziu e lançou um rico material descritivo de todo o processo, denominado “Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Piauí - o primeiro Consórcio Público de saneamento”, dividido em dois volumes: Primeira parte: Estudo de cenários para a prestação de serviços de saneamento no Estado do Piauí; e Segunda parte: O processo de implantação do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí - CORESA Sul do PI, que somavam 225 páginas com uma tiragem de 3.000 exemplares, cada – não realizou qualquer crítica do processo. Pode-se conceber que um monitoramento foi realizado, de maneira sistemática pelo agente financeiro, ao longo das etapas de liberação de recursos, o que é praxe, senão exigência a qualquer contrato ou convênio que se tenha no setor público.

Questionado sobre a produção de algum relatório de avaliação, o agente financeiro informou que “Não. A gente chega num relatório de valor, de chegar e falar assim, eu liberei R\$ 1 milhão e só tem funcionalidade R\$400 mil ou tem funcionalidade R\$ 1 milhão todo. Você tem que me devolver tanto corrigido”. Ou seja, são relatórios de execução que não atribuem qualquer qualitativo à ação pública ou ao retorno desta.

Atualmente, no âmbito da CEF, o contrato está em Tomada Especial de Contas, podendo se deduzir que todas as etapas de averiguação já se cumpriram e que cabe ao órgão de controle aprofundar as apurações para atribuir as responsabilidades a quem couber.

Não há conhecimento de que a Funasa tenha realizado tal missão. Foram consultados os seus relatórios anuais de gestão dos períodos de 2010 a 2017, os únicos disponíveis após a instalação do Coresa Sul do PI, com o intuito de apurar os registros das ações e algum resultado obtido. No ano de 2010 há um breve registro que afirma

Outra estratégia de grande importância para a política de saneamento desenvolvida pela Suest – PI foi a aquisição de 02 unidades móveis para controle da qualidade da água para consumo humano, sendo uma para o Coresa/Sul e outra para a Suest-PI, **que já se encontram em pleno**

funcionamento, com o objetivo de atender as demandas no Estado. Para isto, a Funasa/ Suest-PI, através de parceria com a Suest-PE, promoveu a capacitação de 03(três) técnicos que irão proceder à análise da qualidade da água nos Sistemas de Abastecimento de Água, sob responsabilidade desta Superintendência (BRASIL, 2010b).

Essa informação é parcialmente verdadeira, uma vez que a Unidade móvel destinada ao Consórcio jamais foi utilizada pelo mesmo. Em reunião de Diretores do Coresa, realizado em 08 de novembro de 2010, na sede da Funasa, o então presidente afirmou que “[...] o Laboratório Móvel, financiado pela Funasa, se encontra estacionado há mais de 04 (quatro meses em um prédio construído, porém, sem uso/funcionamento na cidade de Currais”, sendo posteriormente transferido para a sede do Consórcio (CORESA, 2010b, f. 2).

Com a entrega do prédio em Bom Jesus, o laboratório móvel permaneceu parado, aguardando um destino, possivelmente ser doado para a Agespisa. Nas imagens a seguir, verifica-se o veículo empoeirado, parcialmente aberto (FOTOGRAFIA 4). Sobre a capacitação técnica de servidores, a pesquisa não conseguiu confirmar.

Fotografia 4 - Mosaico sobre a viatura/laboratório móvel do Coresa Sul do PI em outubro de 2017



Fonte: O Autor (2017).

No ano seguinte, 2011, a Funasa destacou ter cumprido a meta de “Apoiar a operacionalização do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí-Coresa-Sul” e a mensura em 1 unidade de “consórcio apoiado”, 100% executado. Não descreve qual o tipo de apoio ou que atividade teria desenvolvido (FUNASA, 2012).

Entre os anos de 2012 a 2016, o Coresa Sul do PI figura no Balanço da Funasa, mas apenas na lista de siglas. Não há qualquer registro de atividade junto ao consórcio que apoiou. No ano de 2017 deixa de ser citado, inclusive na lista de siglas.

Não se encontrou registros de avaliação feita sobre o Coresa Sul do PI por qualquer organismo público após a sua instalação, condição similar para o conjunto dos municípios do consórcio, que não possuem muitas informações disponíveis. Em tratando-se de ausência de informação, uma avaliação teria sido útil para informar ao Prefeito I (2017) sobre as obras no seu município, que foram declaradas concluídas pela instituição financeira, porém o poder municipal ignorava essa informação e afirmava não ter tido acesso a dados sobre a extensão, a localização e as plantas do conjunto das obras.

Quanto à avaliação jurídica, têm-se que o contrato do MCidades com o governo do estado já foi objeto de algumas avaliações no âmbito federal. Conseguiu-se localizar o Relatório Anual de Contas da Controladoria-Geral da União, referente ao exercício 2013, que aponta alguns problemas do contrato, a exemplo da ausência da regularização fundiária do imóvel do Coresa Sul do PI, e a ausência da prestação de contas sobre o módulo “trabalho sócio ambiental” (sic) que integra o projeto. Nas duas situações, observa que “Não houve manifestação, apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação” (CGU, 2014).

E em outra publicação, o “Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 45 - Serviços urbanos de água e esgoto” cita o contrato 0218090/94, do Governo com a União, como objeto de fiscalização, juntamente com outros 50 contratos em 45 municípios. Nesse conjunto de contratos há *status* diversos, como “normal”, “cancelada”, “concluída” e “paralisada”, que era o status que o contrato do Coresa Sul do PI tinha na avaliação. No entanto, não apresenta detalhes específicos sobre cada contato e finda responsabilizando a CEF por não estar “atuando adequadamente na formalização e acompanhamento da execução dos termos de compromisso” (CGU, 2015, p. 8).

No âmbito estadual, procedeu-se consulta ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) através de Ofício, ao que foi informado a sua atuação na prestação de contas do Consórcio a partir de 2010, quando se avaliou as contas de 2009, mediante o Processo TC-O-006984/2010, contas essas aprovadas com ressalvas. Outros três processos de fiscalização foram identificados: TC/010188/2016, TC/006105/2017 e TC/007673/2018. Além desses, possui os

seguintes processos de Representação, que por atraso de entrega nas prestações de conta produziam medida cautelar determinando o imediato bloqueio das contas do Consórcio. São eles: TC/013329/2018, TC/017182/2018, TC/014871/2018, TC/012999/2017, TC/015335/2017, TC/017550/2017, TC/019971/2017, TC/021855/2017, TC/023968/2017, TC/025909/2017, TC/001754/2018, TC/003404/2018 e TC/006160/2018, sendo o último mandado de bloqueio no dia 08 de abril de 2018

Percebe-se que os bloqueios não surtem qualquer efeito, uma vez que, com o Consórcio paralisado em suas atividades, não há preocupação dos gestores nomeados que costumam alegar a inoperância da Autarquia e sua rota de extinção.

A avaliação política, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), é dotada de fluidez, que não exige construtos sofisticados, no entanto, são relevantes na crítica ou elogio aos governos e produzindo “rótulos” de sucesso ou insucesso que podem importar a uma visão mais analítica da sociedade.

No caso do Coresa Sul do PI, gerou-se uma série de depoimentos que convergem para o indubitável malogro do experimento. Piterman (2014) já manifestava que o Consórcio foi apresentado como fruto de relações díspares e não colaborativas, com insuficiente potencial de capital social, bem como o seu regramento não viabilizou uma condição de confiança, partindo de um modelo *top-down*, que não favoreceu a sua implantação e desenvolvimento.

Tal análise é corroborada nessa pesquisa, que buscou apreender outros componentes, tais como a relação e a reação dos grupos de interesse, os aspectos técnicos e financeiros do projeto e a dimensão política que acabou por definir o desandar do intento.

Nesse aspecto, cabe resgatar o que foi dito pelo Gestor estadual (2018):

Eu costumo dizer que não foi um projeto efetivo do Estado. Se fosse um projeto efetivo de Estado, o Governador teria reunido toda a sua equipe, todos o seu secretariado, teria reunido toda a sua bancada de deputados, todos os seus prefeitos e teria dito vamos arregaçar as mangas e partido pra cima disso. O governador tinha uma opção, e acredito que em determinado momento vacilou na forma de conduzir a maior ou a melhor velocidade.

O que o Gestor considerou ser um “vacilo” pode ser explicado já no ano de 2009, quando o então presidente da Agespisa afirmava a nova posição do Governo em relação aos consórcios.

O Cidadão local (2017) entende que no município “nunca teve o Coresa de fato, só no nome” e diz que tudo teria sido “uma invenção”, o que mostra similitude ao que dizem as pessoas dos demais municípios visitados tanto em entrevistas quanto em conversas informais.

Se a resposta “Não conheço” era bastante comum, o Prefeito II (2017) atribui ao descrédito ou desânimo com o estado das coisas. Para ele, o nível cultural da maioria da população é restrito e que infelizmente “é assim”.

Em outra escala, o “não conheço” também é fala de Prefeito, que não conseguiu se integrar de maneira ativa no processo e se sente alijado no arranjo. A queixa do gestor municipal se torna uma cobrança na fala do ex-presidente da Agepisa:

Os prefeitos têm que ter uma maior proatividade. E no modelo em vigor a participação da municipalidade é basicamente assinar um documento de concessão por um longo prazo e depois entregar tudo para a companhia; não há fiscalização, e o município fica na função de demandante. No consórcio, não pode ser assim, porque o prefeito é o gestor. As pessoas vão telefonar pra ele dizendo que está faltando água ou que estão com dificuldade para pagar a conta no fim do mês (AESBE, 2009).

A cobrança do chefe da concessionária estadual desconsiderou que os gestores não estavam preparados para a experiência. A cultura do associativismo, que deveria ser o pilar do Consórcio não era algo preponderante à cultura local, como afirma o Prefeito II: “Tinha não! Totalmente desinteressados [Os prefeitos]. Não foram preparados pra isso”. De fato, em ambiente de restrição de recursos financeiros, as relações municipais naquela região são mais de concorrência que de cooperação. A própria conformação partidária do conjunto de prefeitos já é um indicativo das dificuldades de se negociar e consensiar aspectos relevantes à população do sul piauiense.

O ambiente de disputas e desconfianças que marcou a implementação do Coresa Sul do PI é condição comum quando os agentes são pouco hábeis e com motivações, interesses e objetivos muito heterogêneos. Empiricamente, Macedo, Alcântara, Andrade e Ferreira (2016) demonstram modo similar quando observam o ciclo da política no programa federal Mais Médicos. Segundo os autores, os conflitos vão permear todo o processo, fazendo com que os seus processos não se dessem de maneira linear nem sequência, estando imersos em relações assimétricas e conflitantes.

A versão *top-down* implementada contava com o voluntarismo de forças políticas muito díspares, inclusive internamente, com municípios de porte e situações socioeconômicas bem diversas. Esqueceu-se de analisar a viabilidade também por esse aspecto, o que gerou perdas significativas para o estado, como se afirma:

Essa falta de cultura de cooperativismo aqui no Piauí é realmente muito forte. A gente não tem essa cultura de cooperativismo. Precisava engajamento. [...] Agora essa parte do cooperativismo, das prefeituras unidas, de você esquecer um pouco só o seu município e pensar no todo, isso aí nós não temos. É uma cultura que nós não temos no nosso estado. Pode até ser isso lá no Sul. No Sul

existem muitas cooperativas sobre isso, grandes consórcios que trabalham lixo, que trabalham essas coisas. Aqui não houve. Quando eu cheguei já tinha acontecido o Coresa, eu não sei como foi proposto isso para os municípios, eu não sei se eles pensavam que as obras quem ia fazer a gestão eram ele... Isso aí e você fazer uma obra dentro de um município, sem ter o aval dos prefeitos, ou sem ter o apoio dos prefeitos, então fica muito difícil. Eu sei que é uma pena. Porque a gente perdeu aí 20 e tantos milhões pra investir em cidades, que talvez muita coisa estava resolvido nessas pequenas cidades. Mas... faz parte do jogo (AGENTE FINANCEIRO, 2017).

Os recursos que foram devolvidos poderiam ter feito diferença na região. Da forma com que se deu a execução das obras, poucos ganhos chegaram à população. Se tomar-se o exemplo de Alvorada do Gurguéia, cuja aplicação foi considerada plenamente concluída, os sistemas do Coresa Sul do PI não conversavam com os do município. Daí os sistemas de abastecimento foram realizados, mas não foram feitas as ligações nos domicílios. Resultou disso a violação em várias partes da rede, com ligações clandestinas, cujo impacto no sistema não se pôde mensurar nessa pesquisa (FOTOGRAFIA 5)

Fotografia 5 - Mosaico sobre o sistema de abastecimento construído em Alvorada do Gurguéia com recursos do Coresa Sul do PI - outubro de 2017



Fonte: O Autor (2017).

Uma forma possível de se avaliar a experiência do Consórcio é acompanhar dois momentos de fala do Prefeito de Currais, que ocupou cargos de presidente e vice-presidente do

Coresa Sul do PI, expressa em Atas de reuniões. Eis a primeira delas, registrada na reunião de membros da diretoria no auditório da SEPLAN, em Teresina, no dia 07 de abril de 2010:

[...] fez uso da palavra o Presidente Joaquim Aristeu, Prefeito Municipal de Currais, o qual se expressou sobre suas intenções para com a entidade, dos compromissos assumidos em sua posse em janeiro próximo passado, assim como sobre suas pretensões quanto ao alcance das metas estabelecidas para sua gestão, sobretudo no tangente a obras em andamento, outras que deverão ser executadas pelas Empresas contratadas [...]. Fazer o CORESA SUL DO PI funcionar de maneira eficiente e racional, dispensando atenção toda especial aos gestores dos municípios consorciados e incansavelmente, buscar apoio em toda as instâncias para o êxito da Instituição, constituirá inegavelmente, a tônica maior dessa atual gestão para este exercício (CORESA, 2010c).

Pouco mais de sete meses depois, em nova reunião dos diretores do Coresa Sul do PI, aos 29 dias de novembro de 2010, desta vez na sede da Funasa, tem-se o seguinte desabafo do Superintendente à época:

[...] o Presidente Joaquim Aristeu fez uso da palavra e mostrou o seu descontentamento para com a Instituição que dirige, mormente os descasos que vêm acontecendo, onde se não bastasse mais de 10(dez) meses à frente do Consórcio, todos os seus sonhos foram de água a baixo, não por falta de empenho e apoio de sua equipe de trabalho, porém, por falta de vontade política dos que criaram o CORESA SUL DO PI. Companheiros a situação é esta que todos vemos, qual seja, não há apoio da AGESPISA para que seja realizado migração dos seus Sistemas de Abastecimento de Água para o Consórcio; as obras na maioria dos municípios integrantes da Entidade estão evoluindo em passos de tartaruga; os Prefeitos dos municípios integrantes do Consórcio estão céticos quanto ao sucesso e objetivos a serem alcançados pela Instituição; a população dos municípios do CORESA não acredita mais em nada quando o assunto versa sobre o Consórcio; estamos bastante machucados e cerceados dos nossos direitos e deveres quanto a consecução de objetivos primordiais em fazer funcionar uma instituição criada legalmente e pioneira no país em saneamento regional; enfim, digo a todos aqui presentes, tenho muita vontade neste instante de abandonar o barco, visto que ele não está em SOS, mas sim, sim, naufragando lentamente. [...] Eu não acredito em milagres (CORESA, 2010d).

Essas falas representam a tônica que foi o Coresa Sul do PI: um projeto firmado a partir de um novo paradigma de modernização do setor de saneamento, que encontrou terreno fértil para florescer suas ideias nos estados em que a situação se mostrava agravada. Ao aceitar o modelo proposto, com pouca ou nenhuma crítica, ao contrário, enaltecendo a técnica federal, o governo demonstrou sua disposição a avançar no tema do saneamento, porém, faltou-lhe racionalidade para uma apreciação menos entusiasmada e mais realista das condições dos diversos grupos que seriam afetados pela adoção da proposta.

Em aceitando-a, trata de encantar um grupo de 36 chefes de executivo, que, desprovido de recursos suficientes e a grande problemática que é o abastecimento e o saneamento básico,

se agregam ao propositor. Ou, como afirmou o Agente público I, sobre aproveitar essa oportunidade, “[...] tem que pegar porque a carência é grande. Por exemplo, se fosse esperar um projeto de saneamento a avenida não teria sido feita [insinuando que uma obra nova vai ser quebrada depois]. É cobrindo um santo e descobrindo o outro”.

No momento em que o projeto começa a tomar forma e se concretiza por meio dos contratos com a União, o governo estadual “adequa” a sua estratégia a algo que não havia sido sequer cogitado na fase da formulação da política – o que foi designado como modelo “dual”, sem dar ciência ou compartilhar as suas decisões com os demais parceiros, membros do consórcio, deixando-os sem o principal item técnico para a existência de sua consolidação: os sistemas de abastecimento, que viriam da Agespisa.

O que se verificou foi o insucesso de um braço da política de saneamento federal, baseado na associação interfederativa, que teria no Coresa Sul do PI, a sua maior vitrine. Ou, como coincidentemente afirmaram o Gestor Estadual e o Prefeito III, em entrevista, “tinha tudo ‘pra’ dar certo”, mas não se efetivou.

Assim, ao longo de quase 11 anos, o Coresa Sul do PI perdeu, gradativamente, a sua exequibilidade, até que, em 26 de junho de 2017, é eleita uma nova diretoria com o fim exclusivo de preparar o Consórcio para a sua dissolução (FOTOGRAFIA 6).

Ao fim da epopeia do Coresa Sul do PI, é a Agespisa que vai se instalar no prédio então abandonado; vai receber, em doação, a unidade móvel que remanesce sem uso; nos municípios em que as obras avançaram, foi a Agespisa que se apropriou dos resultados, gerando novos consumidores a partir das ligações que realizava e passava a cobrar por elas.

Fotografia 6 - Assembleia Extraordinária para proposição da extinção do Coresa Sul do PI, com a presença de prefeitos, secretários e do governador do estado. Palácio de Karnak, Teresina-PI. 26/06/2017



Fonte: O Autor (2017).

Notas: a) Abertura da Assembleia, com o Secretário de Governo e Prefeitos; b) segundo momento, quando da chegada do governador.

O Coresa Sul do PI nasceu, portanto, com um ambicioso projeto experimental, realizado a custos vultosos. Quando da tomada de decisão política, o governo do estado empreendeu uma busca por apoio dos prefeitos, dos legisladores municipais e estaduais, dos gestores e técnicos da companhia estadual e da sociedade civil. A anuência viria com pouca resistência, lastreada na intensidade das expectativas criadas. Logo o governo passou a descumprir vários dos pressupostos, como a mudança do modelo, a negação da contrapartida de entrega dos sistemas da Agespisa, a falta de mediação e dificuldade de interlocução com os consorciados, preterindo-o em detrimento de outro modelo que se gesta e ainda não se anunciou.

Na ausência de uma gestão compartilhada, que atendesse ao princípio elementar do associativismo, se consumou a proposta de sua extinção, em Assembleia Extraordinária, convocada pelo governador, com a participação de prefeitos, secretários de estado, gestores de autarquias e convidados, e por ironia do destino, conduzida pelo secretário de governo Merlong Solano.

5 CONCLUSÃO

Pelo seu histórico e tradição, particularmente em regiões pouco desenvolvidas, cabe ao Estado o papel de indutor de atividades econômicas, de ofertador de serviços e de prestador de assistência. Em municípios com graus de dependência elevados, é a ação pública a maior demandada. No interior do Piauí essa situação se apresenta com frequência, independentemente das suas condições geoambientais prestarem maiores ou menores favores.

O caso do Piauí se enquadra nessa perspectiva, em que o ente imediatamente superior – o governo estadual – afinado ao poder central e gozando de espaço político privilegiado, foi convidado a experimentar uma inovação que objetivava a modernização do setor de saneamento, já bastante comprometida desde meados dos anos de 1980, em que a preocupação dos governos é mais com o contorno das crises econômicas do que promoção de investimentos.

Instituída uma moderna legislação e desenhado o modelo, a aplicação da política precisou de um espaço que sirva de “laboratório” para que, em tendo o sucesso esperado, pudesse ser replicado país a fora. O governo estadual foi o animador, a partir de acordos de cooperação, e passou a defender o projeto que seria, na sua avaliação, definitivo nas respostas à privação de água e disposição de esgoto nos municípios. Implantada em 2006, sendo desenhada desde 2005, a experiência de consorciamento no Piauí não logrou êxito, ainda que os recursos tenham sido disponibilizados, o governo estadual tenha iniciado as suas obrigações e os prefeitos estivessem envolvidos. Esta é a aparência.

A pesquisa revelou muito do *modus operandi* político instituído e aplicado no país, em seus diferentes níveis. Ao analisar o processo de formulação e implantação do Coresa Sul do PI, encontrou-se todo um movimento que ensejava renovação de práticas e comportamentos no fazer público, dado que era a primeira vez depois da redemocratização que um “partido de esquerda” assumiria a presidência da República, igualmente no Piauí, que elegeu também um candidato do Partido dos Trabalhadores. A louvável iniciativa do governo – através dos seus membros ‘municipalistas’ – encontra um ambiente favorável, já que as empresas estaduais operavam baseadas em concessões, o que permitiria aos municípios reaverem a atribuição de prestar o serviço.

Se até aquele momento, os protagonistas eram a União e o estado do Piauí, a partir da instalação do Coresa Sul do PI, com a eleição da diretoria, pode-se dizer que os prefeitos começam a tomar – de fato – ciência das propostas e com isso surgem as primeiras rusgas. Com a implantação do Consórcio se efetivou a centralização do poder (financeiro) no governo estadual, o que gerou receio de que os ganhos políticos não fossem compartilhados com os

prefeitos. É importante frisar que o governo não criou equipes técnicas suficientes ao acompanhamento das obras e essa falta de supervisão foi um elemento contributivo às sucessivas paralizações e posterior abandono de obras.

Assim, já se pode dizer que os projetos não tinham a qualidade exigida, porém eles obtiveram o crivo de todas as instâncias anteriores. Os problemas se apresentam na execução, exigindo muitas revisões, ajuste e correções de projetos, gerando custos adicionais ao governo do estado, por exigência da instituição financeira responsável pelos desembolsos.

O Coresa Sul do PI, naquele momento não tinha poder de fato, uma vez que não haviam recursos para o funcionamento e a operacionalização do consórcio, assim como não existia uma sede, o que gerou uma relativa apatia dos prefeitos criticada pelo governo piauiense, que os via como meros subscritores de documentos.

Nesse caso, pode-se observar que embora prefeitos pudessem ter interesses comuns, não eram aptos ao associativismo. O cenário político-econômico predominante apresentava – de maneira geral – práticas pouco solidárias, uma vez que lutam por recursos limitados e eventualmente rivalizando entre si. Nesse caso, a arena de cooperação perdeu espaço para a de concorrência com o poder estadual na intenção de se obter capital político, o que fica latente com o tom crescente de indignação e ameaças de insurreição registrado nas atas de assembleias e reuniões, com o passar do tempo.

Assim, se intensifica a desconfiança dos gestores municipais com governo estadual, sempre questionando o porquê de os recursos não chegarem até eles. O que se percebeu é que os prefeitos conjecturavam que o objetivo do ente estadual era político-partidário e não com a real situação da região. Há que se relatar que a mudança de gestão também contribuiu ao seu esmaecimento. Nem o volume expressivo de desembolsos do ano de 2010, quando o vice-governador assume a gestão, elevou as expectativas, particularmente do governo do estado.

A Agespisa, que se recusava a repassar os sistemas locais ao Consórcio – o que era contrapartida estadual – se torna cada vez mais arredia e em determinado momento passa a ignorar qualquer diálogo com o Consórcio. Entende-se que apesar desse comportamento, a empresa estadual foi a que obteve os maiores benefícios em todo esse processo, uma vez que, com a implantação do Coresa Sul do PI ela limitou a sua ação nos municípios, sob o argumento inicial de que não poderia fazer investimentos presentes e futuros em municípios que não era ou não seria mais a responsável pelo serviço e limitando-se a serviços básicos de reparo, medição e distribuição de cobranças.

Sabe-se, porém, que uma região tida como uma das mais carentes de recursos, em consequência do seu desenvolvimento ainda limitado, tem que devolver recursos de vultosa

monta, que deveriam ser aplicados nesse setor estratégico, inibindo a melhoria da qualidade de vida de milhares de pessoas. Trata-se de perda substancial de investimento. Porém, a malversação de recursos, a falta de planejamento e a experimentação irresponsável na esfera pública, com claros prejuízos ao estado, parecem ser naturalizadas e figuram apenas como um erro estratégico do governo, sem maior repercussão, como se verificou na assembleia extraordinária ocorrida no Palácio de Karnak para a proposição do encerramento das atividades do consórcio, quando o assunto foi tratado como algo banal e a preocupação era a de partir para o próximo intento.

Não houve na gestão estadual interesse em fazer registro ou avaliação do que ocorreu com o Consórcio. Percebe-se a busca do esquecimento, ao não se preservar inclusive a sua memória documental, quando seria uma boa oportunidade de observar os erros e acertos do projeto e do processo, a fim de que servisse de insumo para que outras experimentações não se convertessem em meros ensaios ou arremedos de política.

Os tribunais de conta e controladoria, em não abarcar o volume de processos a que são demandados, acabam por selecionar aqueles que terão atenção da fiscalização, deixando a dever à sociedade, enquanto as más gestões contam com a falta de fiscalização, responsabilização e a pouca ou nenhuma memória da sociedade. Essas gestões – desastradas – são lesivas e os seus efeitos atingem, principalmente, pessoas carentes de assistência dos serviços públicos, que passam a alimentar o descrédito e a desesperança.

Observando as relações entre o poder público e a população, verificou-se o pouco grau de participação dos municípios nas sucessivas etapas do projeto. Intui-se que parte dos municípios têm características pouco desenvolvidas, com índices de desenvolvimento socioeconômicos e ambientais precários, e sua estruturação política se realiza em moldes conservadores, arcaicos e clientelistas, em que o espaço do controle social e de observatórios de políticas não se efetivam.

Tem-se, portanto, que a proposição e implantação do Coresa Sul do PI revelou a dificuldade de articulação; a frágil capacidade aglutinativa, com desconfiança das partes e dissipação de sua pouca energia agregativa; incorreções e lacunas na engenharia do projeto, que com a sua implementação gerou descontinuidade na execução; assimetria de forças; o dispêndio ineficiente de recursos financeiros da sociedade; e a condução da experiência de consórcio ao descrédito, tanto de gestores quanto da população envolvida.

A Tese aponta para a complexidade dessa temática, em seus diversos aspectos – e do Coresa Sul do PI, em particular – e a pertinência de que, uma vez essa temática sendo futuramente aprofundada, particularmente quando o ciclo estiver definitivamente concluso,

talvez nesse momento seja possível quantificar objetivamente os custos do abandono das obras e prejuízos ao erário público.

Nessa empreitada, em que pese a disponibilidade de recursos e um aparato montado, o maior custo verificado foi o de, em uma década, se ter avançado tão pouco na oferta de saneamento básico, particularmente quando se prenuncia o resgate da dignidade ao se oferecer água, esgoto, banheiro e coleta de lixo. Elementos tão básicos e tão caros, em especial para quem não os tem.

Considera-se que esse estudo pode contribuir ao aprimoramento de políticas públicas, ao lançar luzes sobre uma modalidade associativa importante em nível local, regional e nacional, tendo sido apresentada como pioneira e exitosa em várias oportunidades dentro e fora do país. Versa sobre um projeto amparado em uma política federal maior, que ao ser aplicado em um estado carente de boas condições de saneamento, merece atenção e que deve ser analisado em suas diferentes vertentes para que possa subsidiar outras experiências, quer seja pelos seus acertos, quer seja pelos seus erros.

As políticas públicas devem ser objeto de investigações e críticas para que possam ser aprimoradas, elevando o seu grau de sucesso, quer seja sob a ótica da resolubilidade, da eficiência ou dos processos, propiciando maior racionalidade com os recursos materiais, políticos e humanos, envoltos nas suas concepções, práticas e resultados. Assim, espera-se que esse estudo possa contribuir com futuros exercícios de análise ou avaliação de políticas e desperte para o exercício de cidadania tão necessários.

Por fim, frisa-se que a gestão, ao partir para a ventura, foge do seu real sentido, converte-se em desvario, flerta com a ilusão e dilapida recursos públicos. Nada pior para tempos em que a inaptidão e a imprudência parecem desenhar o futuro. Há que se guardar o comedimento com o que é público e abrir caminho a inovações, resguardando valores e princípios da administração e, principalmente, da ética pública.

REFERÊNCIAS

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

AESBE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. **Agespisa economiza R\$ 3,3 milhões por mês com Programa de Afastamento Incentivado**. 21/11/2017. Disponível em: <https://goo.gl/7eVY1P>. Acesso em 12 jan. 2019.

AESBE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. No Piauí, eis o Coresa Sul: o modelo idealizado para consórcio em saneamento. **Revista Sanear**. Ano III, n. 5, Abr. 2009. Disponível em: <https://goo.gl/cTNbpT>. Acesso em 12 jan. 2019.

AGENDA 21 BRASILEIRA. **Resultado da Consulta Nacional**. Brasília: MMA/PNUD 2002.

APPM – ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE PREFEITOS MUNICIPAIS. **Prefeito Dó Bacelar é eleito Presidente do CITCOCAIS e comandará consórcio que agrega 14 municípios**. Disponível em: <https://goo.gl/TXCbMV>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual 2010. **Boletim do Banco Central do Brasil**. Brasília-DF: BACEN, v. 46, Relatório Anual, 2010. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2010/rel2010p.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

BARRETO, P. Rio-92: mundo desperta para o meio ambiente. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, Brasília, ano 7, ed. 56, 2009.

BERNARDI, J.L. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba, Ibpx, 2009.

BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 2001.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde Soc**. São Paulo, v.23, n.2, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://bit.ly/2M3GaFd>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post**. v. 2. Brasília-DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2JLGJBC>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2006c. Disponível em: <https://goo.gl/nZXNn6>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007 que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário**

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jan. 2007. p. 1, c. 1. Disponível em: <https://goo.gl/dk3nmA>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 2014. p. 1, c. 1. Disponível em: <https://goo.gl/51zET3>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2015a. p. 1, c. 1. Disponível em: <https://goo.gl/bLxgCa>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.254, de 29 de dezembro de 2017. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 dez. 2017. p. 1, c. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9254.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. p. 1, c. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2WZ8XvP>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2010. Teresina-PI: Funasa, mar. 2011. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/10/pi.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Teresina-PI: Funasa, mar. 2012. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/10/pi.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 abr. 2005. p. 1, c. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jan. 2007b. p. 1, c. 1. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 29 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1997. p. 1, c. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília. 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2007/r130307-pdf24>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Saneamento Básico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/saneamento.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Glossário temático: promoção da saúde / Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Secretaria de Vigilância em Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Institucional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015b. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/index.php/institucional-pmss>. Acesso em: 21 abr. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PMSS avanços e institucionalização: um balanço do programa. Saneamento para todos**. Brasília, v. 4, nº 6, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2OuhMMD>. Acesso em: 13 abr. 2017.

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, v. 1, 2006d. Disponível em: <https://goo.gl/cF9m9D>. Acesso em: 08 jul. 2014.

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, v. 2, 2006e. Disponível em: <https://goo.gl/52pauo>. Acesso em: 08 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Conheça o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR): novo órgão federal resulta da fusão dos extintos ministérios da Integração Nacional e das Cidades**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: <https://goo.gl/si1ecg>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea/MP-SPI, 2014. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf. Acesso em: 23 nov. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Avaliação de políticas públicas**: Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Relatório nº 04–CDR, 2016. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2KbZIKs>. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRITO, A. S. **Consórcios Intermunicipais e Produção de Políticas Públicas**: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento e São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017, 236p. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade-CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://goo.gl/VSW5GJ>. Acesso em: 28 set. 2017.

CALDAS, A. D. R.; SANTOS, R. V. Vigilância Alimentar e Nutricional para os povos indígenas no Brasil: análise da construção de uma política pública em saúde. **Physis**. vol. 22, n. 2, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v22n2/08.pdf>. Acesso em 02 dez. 2017.

CAMPOS, H. K. T. *et al.* **Estruturação e implementação de consórcio público de saneamento**. Brasília-DF: 2012.

CAPPELLE, M. C. A.; BORGES, C. L. P.; MIRANDA, A. R. A. Um exemplo do uso da história oral como técnica complementar de pesquisa em administração. In: EnEO, 6, Florianópolis-SC: ANPAD, **Anais [...]**. Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo117.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

CARVALHO, F. S. O papel dos grupos de interesse e pressão na formatação e fortalecimento da democracia brasileira: o caso do Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar (DIAP) durante o processo da constituinte (1987/1988) brasileira. **Aurora**. Ano III, nº 5. Dez. 2009. Disponível em: <https://goo.gl/iVM9YK>. Acesso em: 23 jan. 2019.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria anual de Contas**. Exercício 2013. Brasília-DF, 24 jul. 2014. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/6672.pdf>. Acesso em 05 jan. 2019.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 45**: Serviços urbanos de água e esgoto. Brasília-DF, nov. 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/3454.pdf>. Acesso em 05 jan. 2019.

CNFE-PJJ – CENTRE NATIONAL DE FORMATION ET D’ETUDES-PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE. **L’organisation politique, administrative et judiciaire de la France**. Ministère de la Justice. CNFE-PJJ, Paris, octobre, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/4Rf3hJ>. Acesso em: 22 out. 2017.

CODEVASF – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP - Síntese executiva**: Território Chapada das Mangabeiras. CODEVASF. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda., 2006a. Disponível em: <https://goo.gl/fr4US8>. Acesso em: 16 out. 2017.

CODEVASF – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP - Síntese executiva:** Território Tabuleiros do Alto Parnaíba. CODEVASF. Brasília, DF: TDA Desenhos & Arte Ltda., 2006b. Disponível em: <https://goo.gl/Fjdnnx>. Acesso em: 16 out. 2017.

COMPEA – CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS DO MÉDIO PARNAÍBA. **Edital de licitação:** concorrência nº 01/2018-COMPEA. Disponível em: <https://goo.gl/TDDZ2n>. Acesso em 18 set. 2018.

CONTARATO, P. C. **Política nacional e contexto local:** uma análise da implementação da política de saúde bucal no Município de Vitória, do Espírito Santo. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2KdfXS3>. Acesso em 02 dez. 2017.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da assembleia geral de fundação e aprovação do estatuto do Coresa Sul do PI, realizada no dia 17 de fevereiro de 2006.** Livro 01, 2006a.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da primeira assembleia geral ordinária do Coresa Sul do PI, realizada no dia 08 de agosto de 2006.** Livro 01, 2006b.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da assembleia geral ordinária do Coresa Sul do PI, realizada no dia 28 de janeiro de 2011.** Livro 01, 2011.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da segunda assembleia geral do Coresa Sul do PI, realizada no dia 07 de agosto de 2007.** Livro 01, 2006b.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da primeira reunião da diretoria do Coresa Sul do PI, realizada no dia 07 de abril de 2009.** Livro 01, 2009.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da reunião de membros da diretoria do Coresa Sul do PI, realizada no dia 07 de abril de 2010,** 2010c.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da reunião de diretores do Coresa Sul do PI, realizada no dia 08 de novembro de 2010.** 2010b.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da reunião de diretores do Coresa Sul do PI, realizada no dia 29 de novembro de 2010.** 2010d.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Ata da reunião de membros do Coresa Sul do PI, realizada no dia 18 de agosto de 2010.** Livro 01, 2010a.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Informativo CORESA Sul do PI**. Março de 2007, nº 01. 2007a. Disponível em: <http://www.coresa.pi.gov.br/informativos/InformativoAbril.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Informativo CORESA Sul do PI**. Junho de 2007, nº 02. 2007b. Disponível em: <http://www.coresa.pi.gov.br/informativos/junho%2007.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Informativo CORESA Sul do PI**. Agosto de 2007, nº 03. 2007c. Disponível em: <http://www.coresa.pi.gov.br/informativos/agosto%2007.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Informativo CORESA Sul do PI**. Setembro de 2007, nº 04. 2007d. Disponível em: <http://www.coresa.pi.gov.br/informativos/setembro.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **Cultura**. Disponível em: <http://www.coresa.pi.gov.br/cultura.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

CORESA SUL DO PIAUÍ – CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ. **O Consórcio**. Disponível em: <http://www.coresa.pi.gov.br/consorcio.htm>. Acesso em: 30 nov. 2015.

DAGNINO, R. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: DAGNINO, R. *et al.* **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária. 2002. <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>. Acesso em: 11 jun. 2014.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6. n. 9. Jul-dez. 2011. CAMPOS, H. K. T. *et al.* **Estruturação e implementação de consórcio público de saneamento**. Brasília-DF: 2012.

DINIZ, M. M.; MELO, J. A. L. [Ofício] n. 2696/2014/GIDUR/TE (CEF). Teresina, 03 set. 2014. [para] SILVA FILHO, J. S. Teresina, 2014. 3f. Contrato de Abastecimento de Água com o Coresa. Situação dos contratos do CORESA Sul do PI em vigor ou concluídos.

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

DINIZ, M. M.; MELO, J. A. L. [Ofício] n. 675/2016/GIDUR/TE (CEF). Teresina, 22 mar. 2016. [para] SILVA FILHO, J. S. Teresina, 2016. 1f. Contrato de Abastecimento de Água com o CORESA.

DOUENCE, M. Les modes de gestion des services publics locaux. In: BONNARD, M. **Les Collectivités territoriales**. Paris: La documentation Française. 2009.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

FARIAS, R. S. S. **Perspectivas e limites da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico**: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei n.º 11.445/2007, nos municípios da Região Metropolitana de Belém-Pará. 2011. 268 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/WRtSDE>. Acesso em: 23 out. 2017.

FIGUEIREDO, M; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica”, **Revista Análise & Conjuntura**: Fundação João Pinheiro. 1986. Disponível em: <http://www.josenorberto.com.br/ac-2007-38.pdf>. Acesso em 16 jun. 2018.

FRESSOZ, J. B. *et al.* **Introduction à l’histoire environnementale**. Paris : Édition La Découverte, 2014.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. de 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/89/158>. Acesso em 18 jun. 2018

FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Manual de Saneamento**. 3ª ed., Brasília-DF: Funasa, 2004. Disponível em: <http://bit.ly/2VJxaVr>. Acesso em: 15 jun. 2016.

FUNDAÇÃO CEPRO – FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO PIAUÍ. **O Índice de Vulnerabilidade Social no Piauí por Territórios de Desenvolvimento**. Teresina: Fundação CEPRO, 2018. Disponível em: http://www.cepro.pi.gov.br/download/201802/CEPRO08_365efb6de8.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier. 2008.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisas em economia e elaboração de monografia**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subciclos - uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/4xiQhv>. Acesso em: 28 nov. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de Saneamento 2011**. MPOG/IBGE: Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/tematicos/atlas_saneamento_2011/atlas_saneamento_2011.zip. Acesso em: 23 mar. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Rio de Janeiro: IBGE. 2014. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios e para as unidades da federação brasileiros em 01.07.2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015>. Acesso em: 08 dez. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Geociências**: Downloads/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2015. Site do IBGE, 2019. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em: 05 jan. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Disponível em: <https://goo.gl/dTm1Zm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>. Acesso em: 27 maio 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saneamento básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2QfIzvc>. Acesso em: 30 jun. 2017.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE E DES ÉTUDE ÉCONOMIQUES. **Populations légales 2016** : Recensement de la population Régions, départements, arrondissements, cantons et communes. Paris. 2016. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3677785/ensemble.xls>. Acesso em: 04 jan. 2019.

JORNAL Meio Norte. Do Piauí para o mundo. Política & Justiça. **Jornal Meio Norte**. Teresina-PI, 27, cad. A, mar. 2009, p. 4.

JUSTO, M. C. D. de M. **Financiamento do saneamento básico no Brasil**: uma análise comparativa da gestão pública e privada. 2004. 165 f. Dissertação (mestrado em desenvolvimento econômico, espaço e meio ambiente) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: <http://bit.ly/2JCxnIp>. Acesso em 23 jun. 2014.

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.

LASCOUMES, P. **Action public et environnement**. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

LIMA, A. J. de. Orçamento participativo e governo municipal: dilemas e possibilidades. **Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro. v. 20, nº 1. p. 125-142. Jan-Jun 2010. Disponível em: <http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/view/146/98>. Acesso em: 18 jun. 2013.

LIMA, E. C. A. **Ideias e políticas públicas: a nova governança pública e a política de saneamento básico no Brasil e no Piauí após a lei Nº 11.445/2007**. 2018. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Disponível em: <http://repositorio.ufpi.br/xmlui/handle/123456789/1529>. Acesso em: 15 set. 2018.

MACEDO, A. S; ALCÂNTARA, V. C; ANDRADE, L. F. S; FERREIRA, P. A. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14nspe/1679-3951-cebape-14-spe-00593.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2017.

MAGALHÃES, R. C; ANDRADE, C. F; OLIVEIRA, J. N; MANJATE, E. S. Avaliação de políticas públicas de saneamento: o caso do Programa Minas Trata Esgoto. **Revista Monografias Ambientais-REMOA**, v.14, n.1, Jan-Abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/viewFile/16318/pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc., Campinas**, v. 27, n. 94, jan./abr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em 02 dez. 2017

NEGRET, R. **Na trilha do desenvolvimento sustentável**. Brasília-DF: ITDS, 1994.

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.

NUNES, R. E. A. Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí. In: Congresso de Consórcios Públicos do Norte e Nordeste. X. [2007], Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza, 2007. 1 CD-ROM.

OCPF – OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO. **Consórcios**. Disponível em: <https://goo.gl/3gSc9J>. Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, F. M. **Água para todos: um desafio para o desenvolvimento Sustentável** / Felipe Mendes de Oliveira. - Teresina, 2006. 99f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Piauí.

OLIVEIRA, T. M. V. Amostragem não Probabilística: Adequação de Situações para uso e Limitações de amostras por Conveniência, Julgamento e Quotas. **Administração On Line: Prática-Pesquisa-Ensino**, v. 2, nº 3, jul/ago/set, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/e19HPM>. Acesso em: 18 nov. 2017

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Água potável: direito humano fundamental**. 12 dez. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agua-potavel-direito-humano-fundamental/>. Acesso em: 29 fev. 2018.

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

PEIXOTO, J. B. (Org.). **Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento**. Brasília-DF: FUNASA/ASSEMAE. 2008.

PIAUÍ. Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí. **Planejamento participativo**: mapa dos territórios. <http://www.seplan.pi.gov.br/planejamento.php>. Acesso em: 30 jun. 2013.

PIAUÍ. Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí. Relatório da reunião realizada no município de Barreiras do Piauí. **Relatório**. Teresina-PI, 06 set. 2005.

PITERMAN, A. **Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento**: um estudo de três experiências no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2014, 259p. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/501D.PDF>. Acesso em: 6 jun. 2017.

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

RÉPUBLIQUE Française. Direction de l'information légale et administrative. **Découverte des institutions** : Villes de France. Paris. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/As83Ng>. Acesso em: 27 set. 2018.

RÉPUBLIQUE Française. Ministère de L'Intérieur; Ministère de la Cohésion des Territoires. **Les collectivités locales en chiffres 2018**. Paris, maio, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/cjv3Un>. Acesso em: 27 set. 2018.

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.

ROCHA, A. A. **Histórias do Saneamento**. São Paulo: Blucher. 2016.

RODRIGUES, N. S. **La coopération intercommunale** : regards croisés entre la France et le Brésil. Lyon: Université Jean Moulin Lyon 3, 2010, 655p. Tese (Doctorat en Géographie et Aménagement). Université de Lyon. Disponível em: <https://goo.gl/pqLQVm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

RODRIGUEZ, J. M. M.; SILVA, E. V. **Planejamento e gestão ambiental**: subsídios da geoeologia das paisagens e da teoria geosistêmica. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**. vol. 26, nº 74, p.65-92. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a06v26n74.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos In: **O Estudo da Política: Tópicos Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: <http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF>. Acesso em: 11 jun. 2014.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/o/1635738>. Acesso em: 11 jun. 2014.

SALLES, M. J. **Política nacional de saneamento**: percorrendo caminhos em busca da universalização. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP). 2009, 185f. Tese (Doutorado), programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Disponível em: <https://goo.gl/CBfVWT>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de Economia**. 10. ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SANTOS, E. L; CAÍRES, F. C. B; SANTANA W. G. P; BATISTA, F. S. S. Análise de Políticas Públicas: a experiência do ProJovem Urbano na cidade de Vitória da Conquista-BA. XXXV Encontro da ANPAD, **Anais [...]**. Rio de Janeiro-RJ: ANPAD, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB319.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2017.

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

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 15 maio 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. D. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3. n. 1, jan/jun 2012. p. 121-134. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/download/213/147>. Acesso em: 11 jun. 2014.

SILVA, R. **Oeiras**: Consórcio UNIVALE garante medidas de combate sustentável ao lixo. Portal Integração, 13 maio 2015. Disponível em: <https://goo.gl/eEM7tB>. Acesso em 14 set. 2018.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Série Histórica**. Disponível em: <http://app4.cidades.gov.br/serieHistorica/municipio/index#>. Acesso em: 07 jan. 2019.

TCE-PI – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Pleno do TCE aprova solicitação de bloqueio de contas de municípios**. 05 jul. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/azSvW3>. Acesso em: 14 set. 2018.

TCE-PI – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Pleno do TCE aprova solicitação de bloqueio de contas de municípios**. 05 out. 2017a. Disponível em: <https://goo.gl/tywH4v>. Acesso em: 14 set. 2018.

TCE-PI – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Pleno do TCE aprova solicitação de bloqueio de contas do MPC**. 01 jun. 2017b. Disponível em: <https://goo.gl/HUiFpB>. Acesso em: 14 set. 2018.

TCE-PI – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Pleno do TCE aprova solicitação de bloqueio de contas de municípios**. 07 fev. 2019. Disponível em: <https://goo.gl/L3JZY5>. Acesso em: 08 fev. 2019.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tomada de Contas Especial**. 07 fev. 2019. Disponível em: <https://goo.gl/DJGvuQ>. Acesso em: 08 fev. 2019.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em 16 jun. 2018.

TUROLLA, F.A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Brasília: Ipea, Textos para discussão, nº 922, 2002. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0922.pdf. Acesso em: 17 abr. 2017.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **About Human Development**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/humandev>. Acesso em: 14 set. 2018.

VINUTO, J. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto**. Temáticas, Campinas, ago/dez 2014. p. 203-220. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/download/2144/1637>. Acesso em: 26 jul. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro Síntese do roteiro da viagem de campo à região do Coresa Sul do PI no período de 02 a 07 de outubro de 2017

Dia / Turno		Atividade	Participantes*	Resultado
02/10	Tarde	<ul style="list-style-type: none"> • Chegada em Landri Sales • Primeira Visita à Prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionários da Prefeitura (03) • Microempresário 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação com funcionários da Prefeitura sobre a agenda do prefeito (em viagem para Brasília) • Agendamento com servidor da Agespisa • Primeira conversa com pessoa da sociedade civil
03/10	Manhã	<ul style="list-style-type: none"> • Visita a Agespisa • Segunda visita à Prefeitura • Visita à estação construída • Visitas a obras bairros/zona rural • Terceira visita à Prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> • Microempresário • Funcionários da Prefeitura (03) • Servidor da Agespisa 	<ul style="list-style-type: none"> • Visita infrutífera à sede da Agespisa (fechada com servidores ausentes) • Na Prefeitura aguardo ao funcionário da Agespisa • Entrevista formal e conversa espontânea com servidor da Agespisa durante visita a bairros do município • Registros fotográficos • Aguardo a funcionário que tinha participado de atividades do Coresa Sul do PI a época (não apareceu)
	Tarde	<ul style="list-style-type: none"> • Chegada em Alvorada do Gurguéia • Primeira visita à Prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretário de Obras • Funcionário da Prefeitura • Microempresário 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversa prévia com a secretaria de obras e funcionário da Prefeitura • Entrevista com microempresário
04/10	Manhã	<ul style="list-style-type: none"> • Segunda visita à Prefeitura • Visita a bairros em que haviam obras 	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito • Controlador do Município • Secretários de Obras/Cultura/Administração • Funcionário da Prefeitura • Líder comunitário • Líder religioso • Microempresário • Diretor do SAEAG 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista com o Controlador, o Secretário de Cultura e o Funcionário da Prefeitura • Com a chegada do Prefeito, apresentou-se a Pesquisa e continuou-se a entrevista com a sua presença • Entrevista com Líder comunitário • Entrevista com Líder religioso • Conversa informal com o plantel da Prefeitura ao qual tinha se juntado o Secretário de Administração
	Tarde	<ul style="list-style-type: none"> • Deslocamento para Bom Jesus • Localização da sede do Coresa-Primeira visita 	<ul style="list-style-type: none"> • Chefe de gabinete do Prefeito 	<ul style="list-style-type: none"> • Contato telefônico com o Chefe de gabinete do Prefeito • Primeiros registros fotográficos (externos)
05/10	Manhã	<ul style="list-style-type: none"> • Visita Agespisa • Primeira visita à Prefeitura • Chegada em Curimatá • Segunda visita ao prédio do Consórcio 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionário da Prefeitura • Secretário de Governo municipal • Gestor da Agespisa • Ex-Prefeito de Município do Coresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversa informal com funcionário da Prefeitura • Produção de registros fotográficos • Tentativa de agendamento com prefeito (sem sucesso) • Entrevista com gestores da Agespisa / informação sobre o caos no abastecimento de Curimatá • Entrevista com Ex-Prefeito de Currais e ex-Presidente do Consórcio
	Tarde	<ul style="list-style-type: none"> • Deslocamentos em Curimatá • Retorno a Bom Jesus 	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito • microempresário (02) • funcionário da Prefeitura (02) • Servidor da Agespisa 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista com Microempresários e funcionários públicos • Registros fotográficos do caos hídrico. Poço em perfuração e caminhões pipa na cidade • Obtenção de fotografias de regiões não visitadas com um entrevistado
06/10	Manhã	<ul style="list-style-type: none"> • Terceira visita ao prédio do Coresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidor do Coresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Permanência no prédio-sede do Coresa Sul do PI nos dois turnos • Produção de fotos e vídeos, levantamento documental
	Tarde	<ul style="list-style-type: none"> • Continuação da Terceira visita ao prédio • Segunda visita à Prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionário da Agespisa • Funcionário da Prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuação das atividades de coleta de informações e dados da manhã na sede do Coresa Sul do PI • Chegada inesperada de servidor da Agespisa • Entrega de ofício para dar ciência do tipo de informação colhida na sede do Coresa Sul do PI • Ligação ao prefeito de Bom Jesus, que agendou encontro em Teresina, o que nunca aconteceu.

Fonte: Elaboração própria (2019).

Notas: (*) Os participantes podem ser classificados em duas categorias: aqueles que foram entrevistados formalmente e um segundo grupo com quem se teve conversas abertas e observações. Essas conversas revelaram vivências e opiniões importantes para apontar ou esclarecer eventos relacionados à pesquisa.

APÊNDICE B – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTA COM PREFEITOS E EX-PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

1. Qual a situação do saneamento do município no ano de 2007?
2. Qual a situação do saneamento do município no ano de 2017?
3. Qual o ambiente de “cooperação” entre os gestores dos municípios envolvidos à época da proposição do Consórcio?
4. O que os motivou a aderir ao consórcio?
5. O que motivou os prefeitos da região a desistir do Consórcio?
6. Como se pensava a gestão do Consórcio (participação, partilha de decisões, custos operacionais) quando da sua proposição?
7. Houve uma participação mais efetiva da população ou o caráter informativo prevaleceu?
8. Que elementos explicam o (in)sucesso do Coresa?
9. Que responsabilidade(s) pode(m) ser atribuída(s) ao Governo Estadual nessa experiência?
10. Que responsabilidade(s) pode(m) ser atribuída(s) aos Governos Municipais nessa experiência?
11. Quais os custos sociais dessa experiência?
12. Quais os custos políticos dessa experiência?
13. A extinção do consórcio impactou de alguma maneira a política do saneamento municipal na sua gestão?
14. Quais as expectativas para sanar os problemas de saneamento no município?

**APÊNDICE C - ROTEIRO PARA CONVERSAS COM ATORES SOCIAIS DA
SOCIEDADE CIVIL DOS MUNICÍPIOS DO CORESA
SELECIONADOS**

1. O(A) Sr(a) considera que houve evolução nas condições de saneamento nos últimos 10 anos?
2. Qual a situação do saneamento do município no ano de 2017?
3. O que o(a) Sr(a) considera positivo e negativo a respeito dos consórcios públicos?
4. Quanto ao Coresa na região, o(a) Sr(a) saberia dizer se houve uma participação mais efetiva da população ou o caráter informativo prevaleceu?
5. O(A) Sr(a) saberia o que motivou os prefeitos da região a desistir do Consórcio?
6. Que elementos explicam o insucesso do Coresa?
7. Que responsabilidade(s) pode(m) ser atribuída(s) aos governos estadual e municipal nessa experiência?
8. O(A) Sr(a) acha que o Consórcio deixou algo de bom ou ruim para a região?
9. Quais as expectativas para sanar os problemas de saneamento no município?

APÊNDICE D – DIÁRIO DE CAMPO-NOTAS



DIÁRIO DE CAMPO

Pesquisa: **‘POR ÁGUA ABAIXO’: OS CAMINHOS DA ASSOCIAÇÃO INTERFEDERATIVA NO SETOR DE SANEAMENTO NO ESTADO DO PIAUÍ**

Doutorando: **JOÃO SOARES DA SILVA FILHO**

<i>Local:</i>	<i>Data/Horário:</i>
<i>Tipo(s) de Atividade(s):</i> <input type="checkbox"/> Entrevista <input type="checkbox"/> Observação <input type="checkbox"/> Observação participante <input type="checkbox"/> Coleta documental <input type="checkbox"/> Outra: <hr/>	
<i>Temática observada:</i>	
<i>Identificação e/ou caracterização do(s) sujeito(s):</i>	
<i>Recursos utilizados:</i>	
<i>Observações:</i>	

APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto: “*Consórcios Públicos de Saneamento: uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável no Estado do Piauí*”

Prezado(a) Senhor(a),

O(A) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa que tem por objetivo analisar a experiência de formação e implantação do consórcio público em saneamento no estado do Piauí.

O(A) Senhor(a) foi selecionado(a) porque estar ou ter estado inserido(a) como membro efetivo do consórcio escolhido para fazer parte da pesquisa. Para participar deste estudo, solicito a sua especial colaboração em conceder um depoimento que consideramos não oferecer quaisquer riscos ou desconfortos ao(à) entrevistado(a).

Serão utilizadas questões que suscitem as suas memórias enquanto agente público, que serão gravadas com o objetivo de registrar as respostas estimuladas pelas questões propostas e anotações que o pesquisador julgar pertinente para facilitar a análise deste material.

Como resultado deste estudo, esperamos que o(a) Senhor(a) possa colaborar para subsidiar intervenções necessárias nas políticas públicas de saneamento e, mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente o(a) Senhor(a) estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

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, o(a) Senhor(a) não será identificado(a) quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. O método utilizado na pesquisa é o da história oral (Temática), que segue um roteiro semiestruturado, isto é, um questionário com variadas perguntas sobre o setor saneamento em sua cidade e a atuação do Consórcio no município. O pesquisador assegurará a sua privacidade não revelando em hipótese alguma a sua fonte.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. O(A) Senhor(a) tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades. Caso o(a) Senhor(a) decidir retirar-se do estudo, favor informe o(s) responsável(eis) pela pesquisa.

Todas as informações ficarão sob a responsabilidade da equipe de pesquisa – a seguir identificados – e serão utilizadas exclusivamente para fins científicos.

INFORMAÇÕES SOBRE OS PESQUISADORES

Os pesquisadores responsáveis poderão fornecer qualquer esclarecimento sobre essa pesquisa, assim como tirar dúvidas, bastando contato no seguinte endereço e/ou telefone:

Pesquisador: **João Soares da Silva Filho**
 Prof. Assistente II-Dep. Ciências Econômicas-UFPI
 Doutorando em Desenv. e Meio Ambiente-UFPI
 Celular: (86) 99800-7279
 E-mail: jfilho@ufpi.edu.br

Orientadora: Prof.^ª. Dr.^ª. **Jaíra Maria Alcobaça Gomes**
 Prof. Associada IV-Dep. Ciências Econômicas-UFPI
 Prof. do Mestrado/Doutorado em Desenv. e Meio Ambiente-UFPI
 Celular: (86) 99988-1579
 E-mail: jaira@ufpi.edu.br

Endereço: **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA)**
 Av. Universitária, 1310, TROPEN, Campus Universitário Ministro Petrônio Portela - Bairro Ininga,
 Teresina (PI) - CEP: 64049-550
 Tel./fax: (86) 3215-5535 / 3215-5566

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 aplicação de penalidade.

Atenciosamente,

Local e data

João Soares da Silva Filho

Assinatura do Pesquisador
Matrícula: 2014100020

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Local e data

Nome do Participante: _____

Assinatura do Participante

APÊNDICE F – CARACTERÍSTICAS FISIOGRAFICAS E AMBIENTAIS DOS TERRITÓRIOS CHAPADA DAS MANGABEIRAS E TABULEIROS DO ALTO PARNAÍBA – 2006

Chapada das Mangabeiras	Tabuleiros do Alto Parnaíba
Clima e Temperatura	
<p>O Território está inserido em uma região quente e úmida, mas sem excesso, com alternância dos índices pluviométricos, que vão de 700 a 1.300mm.</p> <p>A temperatura varia anualmente com mínima de 20°C, média de 26°C e máxima de 32°C.</p>	<p>O clima é diversificado, entretanto predomina o tropical subúmido quente com duas estações do ano bem definidas, uma seca e outra úmida. O período chuvoso situa-se entre novembro e março, e o período seco, com déficit hídrico, de abril a outubro. O veranico ocorre geralmente nos meses de janeiro e fevereiro, com pouca inundação. A pluviosidade média fica em torno de 1.100mm anuais. A evapotranspiração é de 1.400 a 1.600mm anuais.</p> <p>A temperatura média é de 25°, registrando máximas de 40° no período de veraneio. A estação seca normalmente começa em abril e continua até setembro.</p>
Relevo	
<p>O relevo do Território se caracteriza por linhas que vão desde as formas subtabulares (<i>cuestas</i>) até os planos horizontais das chapadas, dos tabuleiros e das colinas. A altitude é uma das maiores da bacia, chegando a alcançar o ponto máximo de 880 m acima do nível do mar.</p>	<p>A região é constituída por uma sequência de sedimentos clásticos representada pelas formações Serra Grande (siluriano), Pimenteiras, Cabeças e Longa (devoniano), Poti-Piauí (carbonífero), Pedra de Fogo (permiano), além de coberturas detriticas de planalto. Apesar do relevo variado, predominam as chapadas planas ou suavemente onduladas. A altitude média fica em torno de 400 a 600 metros.</p>
Principais rios e lagoas	
<p>Rios Uruçuí Vermelho, Uruçuí Preto, Gurguéia, Paraim, Parnaíba e Curimatá. Dentre as lagoas destaca-se a de Parnaguá.</p>	<p>A região é rica em águas superficiais, sendo banhada por vários rios, dentre os quais se destacam: Parnaíba, Uruçuí Preto, Uruçuí Vermelho, Gurguéia, Balsas e Itapecuru; riachos perenes, lagoas naturais e a Barragem de Boa Esperança (5 bilhões de m³)</p>
Água subterrânea	
<p>Os aquíferos Poti, Piauí, Cabeças e Longá formam o principal sistema de abastecimento d'água subterrânea do Território, com potencial para o artesianismo, variando de fraco na região do embasamento cristalino a forte nas demais regiões</p>	<p>Principal sistema aquífero: Poti-Piauí</p>
Geologia e Solo	
<p>É composta pelo afloramento das formações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formação Serra Grande, constituída principalmente de arenitos grosseiros e médios, conglomeráticos e conglomerados, em vários níveis; - Formação Cabeças, constituída de arenitos médios a grosseiros, às vezes conglomeráticos e micáceos, de cores claras, cremes e róseos; - Formações Poti e Piauí, que, por suas semelhanças litológicas, se encontram agrupadas em uma só unidade hidrogeológica. Litologicamente, são caracterizados por uma sequência alternada de arenitos finos a médios e argilitos e folhelhos avermelhados e roxos - Formação Pedra de Fogo, que na área do Território se apresenta com pouco interesse hidrogeológico, além da sua pequena área de afloramento. <p>Litologicamente, é composta por arenitos, siltitos e folhelhos, que se intercalam em proporções variadas.</p>	<p>A maior parte do Território está inserida na bacia sedimentar Piauí–Maranhão, fazendo parte da era geológica do Farenozóico. Outra parte é formada por embasamento cristalino, inserido nas eras Proterozóico e Arqueano.</p> <p>As formações rochosas são representadas pelos grupos Cabeças, Longa, Motuca, Pedra de Fogo, Piauí, Pimenteiras, Poti, Serra Grande, além das formações Areado, Corda, Exu, Mosquito, Pastos Bons, Gnaisse, Granitos, Mignatitos e outros.</p> <p>Predominam os latossolos vermelho-amarelo, de textura média, bem drenados, de baixa disponibilidade de nutrientes e ácidos na grande maioria. Aparecem, ainda, os plintossolos, os planossolos e as areias quartzosas.</p>

(Continua...)

Chapada das Mangabeiras	Tabuleiros do Alto Parnaíba
Vegetação	
Território com predominância de áreas de cerrados e caatinga, sendo assim caracterizado pela presença de arbustos espaçosos, de troncos e galhos retorcidos e casca grossa, com solo recoberto por gramíneas e outras plantas rasteiras, além de vegetação arbustiva, que perde as folhas no período da seca.	A cobertura vegetal predominante é o cerrado, caracterizado por árvores de baixo e médio portes, galhos e troncos tortuosos, casca grossa e folhas largas. Verifica-se, ainda, a mata dos cocais, e nos vales dos rios e dos riachos encontram-se matas ciliares, com ocorrência de buritizeiros
Unidades de Conservação	
<ul style="list-style-type: none"> • APA da Serra das Mangabeiras, criada pelo Decreto Estadual no 5.329 de 8/02/1993, localizada no município de Barreiras do Piauí, com 96.942,40ha • APA da Serra Gado Bravo, criada pelo Decreto Municipal no 4.929 de 20/03/1995. Situada no município de Curimatá, com 8.171ha • APA do Rangel, localizada no município de Curimatá, com área de 26.769,13ha, de gestão estadual • Parque Nacional Serra das Confusões, criado pelo decreto s/n de 02/10/1998, contemplando, no Território, o município de Cristino Castro. Abrange uma área de 502.411ha. • Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, criado pelo decreto de 16/07/2002, com área de 729.813ha, contemplando cinco municípios do Território. 	<p>O Território dispõe de uma estação ecológica, Uruçuí-Una, regulamentada pelo Decreto Lei no 7.495, de 12/12/81, com área de 135 mil hectares, no município de Baixa Grande do Ribeiro.</p> <p>A área é administrada pelo IBAMA.</p>

Fonte: CODEVASF/Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba (2006a; 2006b).

ANEXOS

ANEXO A – CORDEL DO CORESA

SAUDAÇÃO

*Meus amigos do Gurguéia
E todos da região
Digo pra essa platéia
É grande a satisfação
De falar de um projeto
Que tem tudo pra dar certo
Se houver grande união*

*Juntando Pedro com Paulo
Cica, Sivuca e João
De prefeito a governo
De Brasília ao sertão
É o falado consórcio
Uma cerca feita de sócio
E cada sócio um mourão*

*Quem diria meu compadre
Bem no sul do Piauí
Fosse nascer o pioneiro
Consórcio desse Brasí
Com a sede em Bom Jesus
Longa vida e muita luz!
Pro CORESA SUL DO PI!*

*A estrutura regional
Vai cuidar do saneamento
Regular e fiscalizar
E fazer o planejamento
Pra que a água e o esgoto
Melhore de pouco a pouco
Até ficar em 100%*

*O município faz sua parte
Cuidando da operação
E o CORESA PI apóia
Com obra, manutenção
Cada um seu compromisso
Mas quem ganha mais com isso
É toda a população*

*Mas se essa boa idéia
Só ficar em opiniões
A coisa não vai pra frente
Precisa de leis e de ações
Por isso me assunta bem
Vamos entender o que tem
O PROTOCOLO DE INTENÇÕES.*

DESPEDIDA

*Agora que tá explicado
Cada ponto do CORESA
Chegou a hora compadre
De botar as cartas na mesa
Se a gente der uma de bobo
E não apostar nesse jogo
O placar é só tristeza*

*Se o prefeito não se mexe
Deixar pra pegar no tranco
Esperar lá de Brasília...
Amigo eu você ser franco!
A oportunidade é essa
Ou você entra de cabeça
Ou a história fica em branco*

*A palavra é uma só
Vamos partir pra AÇÃO
Convencer todos os PREFEITOS
A entrar na ASSOCIAÇÃO
Não me contento com 20
Quero que os 36 pinte
No dia da adesão!*

*Depois é sair pro abraço
Nas CÂMARAS MUNICIPAIS
Pois eu sei que os VEREADORES
Que são peças principais
Depois de aprovar por aqui
Vão convencer no Piauí
Os DEPUTADOS ESTADUAIS*

*E quando ocorre a assembléia
Aí falta pouco, é peixada!
Nasce então a autarquia
Entra o POVO na jogada
Tem dois tipos de CONSELHOS
Está montado o aparelho
Da gestão compartilhada*

*E aqui eu me despeço
Dou adeus e vou m'embora
Pedindo que os meus versos
Se espalhem sertão afora
Levando essa esperança
De um Gurguéia de abundância
E um consórcio JÁ! AGORA!!!*

Autor: Cascão. Teresina, maio de 2005

ANEXO B – CORDEL “O DIA EM QUE NO CÉU DO GURGUÉIA DESCEU O MAJESTOSO EM SEUS CAVALOS ALADOS”

*Meu compadre, eu canto aberto
pois meu verso é brioso
esse assunto do Coresa
deixa o cabra curioso
- Será que esse consórcio
é um caso cabuloso?
Ingrisias de João Grilo
ou histórias de trancoso?
Lendas de belas princesas
qual o pavão misterioso?!
E agora que entrei no jogo
eu falo e não nego fogo:
o Coresa é majestoso!!!*

*O consórcio vai chegando
vem com 7 cavaleiros
7 cavalos alados
cada cavalo um guerreiro
7 vidas, 7 partes
mas cada parte um inteiro
Descendo no Piauí
vêm alegres, vêm certos
trazem água em abundância
pra esse povo altaneiro
que vive cá no Gurguéia
com uma esperança na idéia
e orgulho de brasileiro!*

*O primeiro cavaleiro
é a ASSEMBLÉIA GERAL
que junta o governo
e o poder municipal
36 dos municípios
mais governo estadual
Ela aprova o orçamento
e o plano regional
Analisa as tarifas
Esse é o poder central!
- Se tá dentro meu prefeito
eu fico mais satisfeito
tem quem zela o meu local*

*Lá vem outro cavaleiro
vem solene a PRESIDÊNCIA
escolhido na ASSEMBLÉIA
um líder de competência
Representa o Coresa
no juiz, nas diligências
No voto dá o desempate
e usa de inteligência
pro consórcio se firmar
uma boa experiência
- Se num dá conta de fato
tem 2 anos de mandato
e aí troca a gerência!*

*O terceiro cavaleiro
que chega com galhardia
quem nomeia é o presidente
é a tal DIRETORIA
batizada EXECUTIVA
porque é o grupo guia
Executa as decisões
que a ASSEMBLÉIA discutia
Aplicam penalidades
em tudo dão vistoria
Co'presidente são 5
se trabalham com afinco
- Isto que é democracia!*

*Logo vêm 2 cavaleiros
chamando muita atenção
Um é o CONSELHO FISCAL
o outro é o de REGULAÇÃO
Um tem o legislativo
o outro é o do povão
Trazem uma tocha acesa
segurada pela mão
São cavalos vigilantes
Fazem a fiscalização
“Não permitir bandalheira
Água boa na torneira”
Essa é sua missão!*

*Veja, 5 deputados
da Assembléia Estadual
e um vereador por cidade:
Dá o Colégio Eleitoral
Mas são 7 escolhidos
para o CONSELHO FISCAL
Já o de REGULAÇÃO
tem 10 ou mais no total
Todos 5 diretores
mais um grupo regional
Eleitos de modos vários
representam os usuários
São uma força principal!*

*Esses 5 cavaleiros
cada um co'a sua função
Vêm em trajes coloridos
chapéu de couro e gibão
Na cavalgada consórcio
são o Grupo Decisão
Vão trazer benfeitorias
se houver boa união
com os novos cavaleiros
que entram na narração
Vamo agora recebê-los
Superintendência e os Selos
que cuidam da operação*

*E lá vai o sexto cavalo
que proeza de animal
Trazendo no lombo o SELOS
serviço municipal
Opera o saneamento
com o cabra que é do local
A leitura dos hidrômetros
faz é esse pessoal
Se precisá algum conserto
não espera a regional
- Me diga por que é que eu vou
comprar fruta em camelô
se eu tenho no meu quintal?*

*Veja o último tropeiro
é a SUPERINTENDÊNCIA
que aos outros cavaleiros
sempre bate continência
Com sede em Bom Jesus
fica pertim a gerência
Gente bem gabaritada
planeja com consciência
Faz estudo, toca as obras
lança as contas, dá ciência
30 e poucos empregados
quase todos concursados
mode dá mais transparência*

*E assim cavalga essa idéia
No trote do meu repente
mostrando que o Coresa
é um projeto bem potente
Pode até melhorar a AGESPISA
Onde ela continuar presente
- Funcionário da AGESPISA
Olhe, bote em sua mente:
ninguém será demitido
mas com o povo é diferente
Hoje vive em aflição
abra o seu coração
pense mais em sua gente!!!*

*Adeus, aqui me despeço
e não fujo da verdade
Tudo que a gente inventa
também traz dificuldade
Mas vem obras, vem apoio
do Ministério das Cidades
mais Governo do Estado
de acordo as necessidade
E a FUNASA investindo
em prol da comunidade
E se tudo correr bem
até o meio do ano que vem
o sonho vira realidade!!!*

Autor: Cascão, Bertolína, Landri Sales, Guadalupe, agosto de 2005

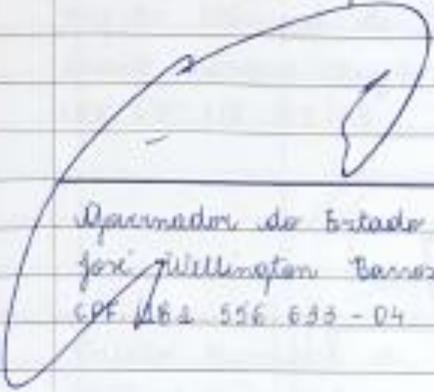
**ANEXO C – ATA GERAL DE FUNDAÇÃO E APROVAÇÃO DO ESTATUTO DO
CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ.
2006**

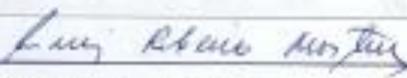
da Assembleia Geral de Fundação e Apreciação do Estatuto do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí.

Por decreto dias do mês de fevereiro de 2006, às 16:00 horas, na Câmara Municipal de Bom Jesus localizada à praça Manoel Avelino, s/n, na cidade de Bom Jesus, reuniram-se um grupo de 30 prefeitos e o Governador do Estado do Piauí, através enviados, com o fim de criar uma autarquia interfederativa de saneamento. Dando início aos trabalhos, foi indicado o Sr. Merlong Selano Nequeira para presidir os trabalhos de organização da entidade, que em seguida designou o Sr. S. Barbosa Mendes para secretar e após, depois o Presidente esclareceu a importância de uma autarquia interfederativa de saneamento para região Sul do Piauí, cujo objetivo maior é de desenvolver ações que melhorem a vida da população que vivem nos 30 municípios, quanto aos aspectos de abastecimento de água, resíduos sólidos, tratamento sanitário e destino das águas pluviais. Após ter esclarecido os objetivos da empresa, o Sr. Presidente da mesa colocou em votação por aclamação a fundação da entidade, sendo aprovada por unanimidade, a qual receberá o nome de "Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí", com sigla CORESA e sede provisória na praça Manoel Avelino na cidade de Bom Jesus - PI. Dando por encerramento a assembleia, foi entregue a minuta do projeto do Estatuto que em seguida foi lida, discutido artigo por artigo, o Presidente da mesa colocou em votação a minuta do Estatuto e este foi aprovado por unanimidade, o qual será transcrito em inteiro teor após a elaboração da presente ata. O Presidente da mesa deu por encerrado a assembleia, deixando marcado a disposição e posse da primeira diretoria executiva para o dia 17 de fevereiro de 2006 às 16:00 horas, neste mesmo endereço. Agradecido a todos, e pediu que cumprissem e fizessem cumprir o estatuto da entidade e declarou fundada o Consórcio Regional.

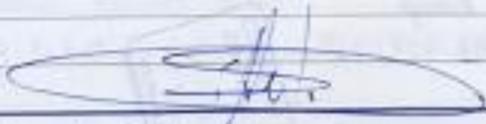
02

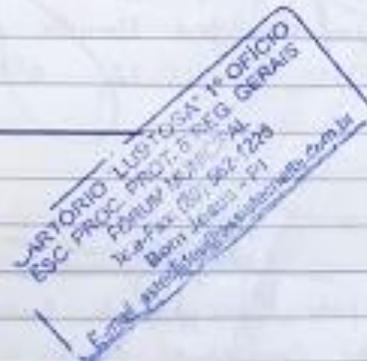
de Saneamento do Sul do Piauí. Eu, Gilas Barbosa de Menezes, secretário e lavrei a presente ata, que assim pontualmente com os demais representantes dos 30 municípios e o representante do Governo do Estado do Piauí:


 Governador do Estado do Piauí
 João Wellington Barros de Araújo Dias
 CPF 182.556.633-04 R.G. 411.038/PI


 Prefeito de Alameda do Gurugiá
 Luis Ribeiro Martins
 CPF 130.575.603-04 R.G. 244.750/PI


 Prefeito de Alameda do Gurugiá
 João Batista Lourencante Costa
 CPF 047.075.673-04 R.G. 144.856/PI


 Prefeito de Anilino Lopes
 Antônio Lopes
 CPF 582.054.316-34 R.G. 8270808/PI



Wendete Carneira Soares
 Prefeitura Municipal de Barrocas do Piauí
 Wendete Carneira Soares
 CPF. 232.438.983-53 R.G. 628.586/PI

Alto Roberto Sobral
 Prefeitura Municipal de Bom Jesus
 Alvaro Paulino Bernardo Sobral
 CPF. 616.691.314-53 R.G. 104.624/PI

José Donato
 Prefeitura Municipal de Canavieira
 José Donato de Araújo Neto
 CPF. 141.964.843-87 R.G. 981.283/CE

Samuel
 Prefeitura Municipal de Colônia do Gurgueia
 Samuel José Almeida de Araújo
 CPF. 150.765.713-72 R.G. 296.425/PI

José Cavalcante Barros
 Prefeitura Municipal de Corrente
 José Cavalcante Barros
 CPF. 001.409.451-72 R.G. 509-0AA/PI

03

Ammy
 Prefeitura Municipal de Cristalândia do Piauí
 Ammy Maria da Paqueta Paranaíba
 CPF. 470.316.303-49 R.G. 4259.458/PI

João Sávio
 Prefeitura Municipal de Fátima Lacerda
 João Sávio Neto
 CPF. 233.172.803-87 R.G. 879.323/PI

Valdeir Rodrigues Albuquerque Júnior
 Prefeitura Municipal de Limoeiro
 Valdeir Rodrigues de Albuquerque Júnior
 CPF. 470.122.693-91 R.G. 1.151.321/PI

Djalma
 Prefeitura Municipal de Lucas
 Djalma Barros Brito
 CPF. 377.350.623-00 R.G. 746.251/PI

Luiz
 Prefeitura Municipal de Gilbués
 Manoel Carlos Rocha da Cunha
 CPF. 131.060.583-15 R.G. 276.692/PI

José José de Fátima
 Prefeitura Municipal de Guadalupe
 José José da Rocha
 CPF. 051.843.123-15 R.G. 101.678/PI

Manoel Ferreira Camilo
 Prefeitura Municipal de Julio Borges
 Manoel Ferreira Camilo
 CPF. 339.024.635-00 R.G. 2.646.095/BA

Alves
 Prefeitura Municipal de Santa Cruz
 Manoel Pereira de Sá
 CPF. 011.126.663-15 R.G. 143.488/PI

Manoel Américo
 Prefeitura Municipal de Manoel Américo
 José Medeiros da Silva
 CPF. 237.240.953-91 R.G. 692.584/PI

Luiz Alvimar Rodrigues
 Prefeitura Municipal de Marcos Parente
 João Alves Guimarães Rodrigues
 CPF. 451.775.463-49 R.G. 190.407/PI

04

Cláudio
 Prefeitura Municipal de Monte Alegre do Piauí
 Cláudio Gomes da Silva
 CPF. 182.222.731-20 R.G. 378.954/DF

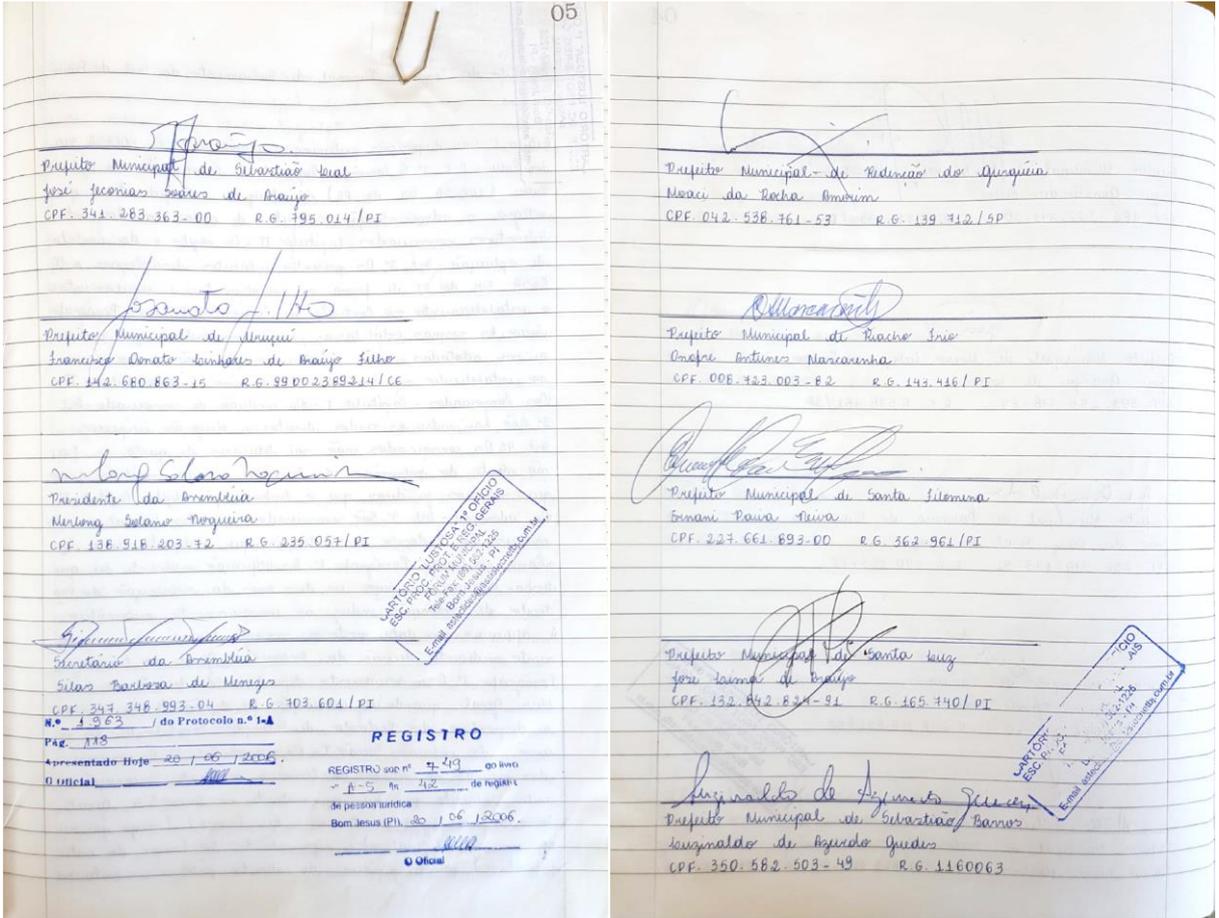
José
 Prefeitura Municipal de Nova Lacerda no Tempo
 José Gomes de Sousa
 CPF. 593.255.748-87 R.G. 6.578.481/SP

José Amândio
 Prefeitura Municipal de Palmeira do Piauí
 José da Cruz Brasil da Cruz
 CPF. 256.374.873-91 R.G. 690.805/PI

Luiz
 Prefeitura Municipal de Parangaba
 Miguel Omar Bezerra Lima
 CPF. 015.366.278-60 R.G. 8.168.851/SP

Maíra
 Prefeitura Municipal de Porto Alegre do Piauí
 Maíra Nova Martins
 CPF. 536.865.863-04 R.G. 1095803/PI

Fonte: Livro de Atas do Coresa Sul do PI, obtido em visita de campo (2017).



Fonte: Livro de Atas do Coresa Sul do PI, obtido em visita de campo (2017).

ANEXO D - ATA DA SEGUNDA ASSEMBLEIA GERAL DO CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ, 2006

ATA DA SEGUNDA ASSEMBLEIA GERAL DO CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO SUL DO PIAUÍ - CORESA SUL DO PIAUÍ

Aos sete dias do mês de agosto de dois mil e sete (07.08.07), de 10h as 12h30, no auditório da Câmara Municipal de Bom Jesus, reuniram-se os parceiros do CORESA Sul do PI para a realização da Segunda Assembleia Geral da entidade, contando com a presença do representante do Governador do Estado, excelentíssimo senhor Secretário do Planejamento do Estado do Piauí, Sérgio Miranda; do representante do Ministério das Cidades, Heitor Collet; do representante do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), Alberto Vieira Venturieri; do representante da diretoria executiva do CORESA Sul do PI, prefeito João Batista Cavalcante Costa; do superintendente do CORESA Sul do PI, Elias Nunes; do Consultor de Comunicação do Programa de Modernização do Setor de Saneamento da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental-SNSA/MCidades, Fernando Fagundes Ferreira; do diretor comercial e representante do presidente da Agespisa, José Dias; do prefeito anfitrião da cidade de Bom Jesus, Alcindo Piauilino Benvindo Rosal, e de mais 16 prefeitos de municípios das regiões da “Chapada das Mangabeiras” e “Tabuleiros do Alto Parnaíba”. Aberta a sessão, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Consórcio, foram nominados os representantes dos municípios presentes, município de **Antônio Almeida** – representado pelo Prefeito João Batista Cavalcante Costa, município de **Avelino Lopes** – representado pelo prefeito Anfilóbio de Sousa Neto; município de **Bom Jesus** – representado pelo prefeito Alcindo Piauilino Benvindo Rosal; município de **Canavieira** - representado pelo Prefeito José Donato de Araújo Neto; município de **Colônia do Gurguéia** – representado pelo prefeito Raimundo José Almeida de Araújo; município de **Cristalândia do Piauí** – representado pelo Assessor do Prefeito Ataliba Messias Nogueira Paranaguá; município de **Cristino Castro** representado pelo prefeito João Falcão Neto; município de **Currais** – representado pelo prefeito Djalma Barros de Brito; município de **Gilbuês** – representado pelo prefeito Euvaldo Carlos Rocha da Cunha, município de **Guadalupe** - representado pelo prefeito João Luiz da Rocha; município de **Júlio Borges** – representado pelo prefeito Manoel Ferreira Camelo; município de **Manoel Emídio** – representado pelo prefeito José Medeiros da Silva município de **Monte Alegre do Piauí**, representado pelo prefeito Clézio Gomes da Silva, município de **Morro Cabeça no Tempo** – representado pelo prefeito José Granja de Farias; município de **Palmeira do Piauí** – representado pelo prefeito João da Cruz Rosal da Luz; município de **Santa Luz** – representado pelo Prefeito José Lima de Araújo; Município de **Sebastião Barros** – representado pelo Prefeito Luzinaldo de Azevedo Guedes; município de **Uruçui** - representado pelo Francisco Donato Linhares de Araújo. Filho. Em seguida, o prefeito de Bom Jesus e presidente do CORESA Sul do PI, Alcindo Piauilino Benvindo Rosal, saudou a todos os presentes e destacou que a distância geográfica não impediu que o evento tivesse uma presença garantidora do bom andamento dos trabalhos. O presidente destacou ainda que o CORESA Sul do PI já tem CNPJ, o que demonstra que seu caráter institucional está reconhecido conforme a Lei, podendo já celebrar convênios e executar projetos, além do que o Consórcio possui uma sede em construção no município de Bom Jesus-PI – obra que foi licitada e está em andamento - , tendo o prefeito declarado aberta a Segunda Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí. A seguir, a palavra foi dada ao secretário do Planejamento do Piauí, Sérgio Gonçalves de Miranda, que saudou a todos da mesa e da platéia, novamente, em nome do presidente do Consórcio, Alcindo Piauilino. O secretário destacou a importância dos recursos do PAC e das motivações que resultaram no nascimento do Consórcio, entre eles o diagnóstico realizado pelo governo federal através do Programa de Modernização do Setor Saneamento do Ministério das Cidades. Ressaltou ainda que o CORESA Sul do PI foi criado a partir de uma discussão realizada com a participação do governo federal, estadual e dos representantes dos municípios, tendo passado pelo crivo da aprovação das Câmaras Municipais e Assembleia Legislativa. O secretário destacou que os recursos do PAC Saneamento que foram

direcionados para o Sul do PI não são passíveis de contingenciamento, favorecendo a viabilidade dos recursos a serem aplicados ainda este ano nos projetos de melhorias nos sistemas de abastecimento de água aprovados no âmbito do Consórcio. Destacou além disso que a visita do presidente Luis Inácio Lula da Silva, bem como a fala da ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, realizada duas semanas antes do evento da Assembléia, tranquilizaram e evidenciaram que os recursos do PAC vão priorizar o CORESA SUL do PI, não havendo mais receio em relação à alocação das verbas federais. Miranda destacou que a Assembléia é um passo fundamental para a aprovação do orçamento, que cria de fato a vida administrativa, financeira e contábil do CORESA SUL do PI, além da vida jurídica, que já foi regularizada. Miranda destacou que 30 municípios formam o Consórcio, incluindo Morro Cabeça no Tempo, Júlio Borges e Cristalândia, que já foram beneficiados com recursos da FUNASA e MONISTÉRIO DAS CIDADES, sob a supervisão do CORESA Sul do PI. Outra informação é que o CORESA Sul do Pi foi atendido pelo PAC como um bloco, porque assim foi definida a política de distribuição de investimentos de recursos entre Ministério das Cidades e FUNASA, sendo que o primeiro atende municípios acima de 50 mil habitantes e o segundo, menos de 50 mil habitantes. Em seguida foi dada a palavra ao prefeito João Falcão, de Cristino Castro, que comentou sobre a importância do reconhecimento do governo federal ao priorizar as verbas do CORESA Sul do PI no âmbito do PAC. Falcão questionou sobre projetos e licitações. No primeiro caso, declarou que não conhecia os projetos de melhorias nos sistemas de abastecimento de água que estão em andamento no CORESA Sul do PI. No segundo, advogou sobre o direito de os prefeitos da região Sul administrar as verbas previstas para os projetos. Argumentou que os municípios teriam a autonomia necessária para administrar os recursos que serão alocados para as obras, afirmando ainda que está preocupado com o andamento da implantação do CORESA Sul do PI e questionando sobre novas possíveis adesões ao Consórcio e suas implicações no cenário político da região Sul do PI. O secretário do Planejamento respondeu que os recursos do PAC em discussão no momento são direcionados ao bloco de 27 municípios que formam o CORESA Sul do PI, considerando que os municípios da região Sul que decidirem aderir ao Consórcio receberão por sua vez novas alocações de verbas a serem estudadas e propostas. Disse ainda que os projetos de saneamento foram feitos por empresa de engenharia mineira por ordem do Ministério das Cidades, entre 2004 e 2005, ao custo de aproximadamente R\$ 2 milhões, tendo sido realizados sob coordenação da Secretaria de Planejamento e os seus resultados repassados ao CORESA Sul do PI, que ficou responsável pela apresentação dos projetos elaborados aos prefeitos. O secretário esclareceu de novo que o CORESA Sul do PI, em relação aos recursos do PAC, é tido como um bloco, e não por cada município separadamente, o que foi pensado para seguir uma estratégia para consolidar o Consórcio, permitindo-lhe acesso aos recursos do PAC. Segundo ele, o Estado do PI não tem interesse em administrar os recursos, mas lhe foi dada essa incumbência por motivos de viabilidade técnica, já que o CORESA Sul do PI não tem uma estrutura administrativa que seja capaz de gerir a execução das obras nos municípios, isso ao menos por enquanto, daí a decisão político-administrativa da realização de convênio entre o Consórcio e o governo do Piauí. Miranda aproveitou a oportunidade para divulgar aos presentes que o chamado PAC da FUNASA está disponível para cadastramento de municípios, do dia 24 de julho a 24 de agosto, na página da internet. Concedida a palavra ao prefeito de Uruçuí, Chico Filho, o mesmo parabenizou os prefeitos da região Sul que enfrentaram vereadores de oposição nas câmaras municipais a favor da adesão à criação do CORESA Sul do PI, destacando que os municípios passam por um processo de migração das áreas rurais para as sedes municipais, o que resulta na criação de novos bairros na zona urbana e se reflete no aumento da demanda por mais serviços de abastecimento de água e de saneamento. O prefeito se manifestou preocupado com a possibilidade de que parte da infra-estrutura de abastecimento de água que está em fase de implantação em sua cidade seja objeto de destruição caso o sistema atual seja afetado pela execução das obras do CORESA Sul do PI. Outrossim, afirmou que considera estranha a situação de as prefeituras associadas ao Consórcio não terem, aparentemente, a competência necessária para administrar os recursos previstos para o CORESA

Sul do PI, acrescentando que houve uma morosidade que teria causado a forma pela qual será conduzida a administração dos recursos, via governo do Estado do Piauí, e não pelos municípios associados. A seguir, foi dada a palavra ao representante do Ministério das Cidades, Heitor Collet, que destacou algumas realizações do CORESA Sul do PI, entre elas o início das obras da sede do Consórcio em Bom Jesus e mais a elaboração de 28 projetos de obras nos municípios da região Sul. Collet destacou que o Consórcio representa uma ação inédita no Brasil, digna de parabéns aos seus membros associados, municípios de pequeno porte da região Sul do Piauí. Para ele, o papel do Ministério das Cidades no Consórcio está em seu ápice, sendo que a partir da Segunda Assembleia Geral, cada vez mais, o papel principal passará a ser do Consórcio, administrado pelos representantes dos municípios. Collet explicou como trabalharam os técnicos do Ministério das Cidades, em Brasília, com o intuito de garantir o aporte dos recursos do PAC e viabilizar para que as obras nos 28 municípios comecem quase que simultaneamente ainda este ano. Segundo ele, o PAC Saneamento tem recursos da ordem de R\$ 40 bilhões de reais, sendo R\$ 12 bi do OGU e R\$ 28 bilhões do FGTS e de outras fontes; dos 12 bilhões, R\$ 4 bilhões são destinados à FUNASA e R\$ 8 bilhões ao Ministério das Cidades; estes últimos estão dentro do Plano Prioritário de Investimentos (PPI), não contingenciáveis, enquanto os R\$ 4 bilhões da FUNASA são contingenciáveis. Tal circunstância, quando as ações do PAC foram traçadas, para efeito de priorização de investimentos, fizeram com que o governo federal adotasse critério em que os municípios com mais de 50 mil habitantes seriam beneficiados pelo Ministério das Cidades e os que têm menos, pela FUNASA. Ou seja, a FUNASA tem recursos no PAC, mas que não estão no PPI, portanto, começa nesta condição uma das prioridades estabelecidas: atender preferencialmente os projetos a serem executados em municípios com mais de 50 mil habitantes. Porém, dentro dos municípios acima de 50 mil habitantes foram identificadas mais quatro níveis de prioridades: - prioridade 04: 50 mil a 150 mil habitantes, - prioridade 03: 150 mil habitantes fora das regiões metropolitanas, - prioridade 02: capitais sem região metropolitana, - prioridade 01: regiões metropolitanas. Assim, a prioridade do CORESA Sul do PI não entraria em nenhuma dessas prioridades, levando os técnicos do Ministério das Cidades a buscar uma solução para que o Consórcio fosse priorizado imediatamente. A solução encontrada, narrou Collet, foi analisar o caso do CORESA Sul do PI como um bloco formado por 36 municípios, o que, por efeito, somaria uma população acima de 150 mil habitantes. Desse modo, concluiu Collet, destinar recursos para serem administrados pelos municípios é possível, mas pode-se correr um alto risco ao se expor uma situação superada, tornando-se uma ação arriscada pelo que foi objeto de questionamento de critério, previamente, negociado e aceito em Brasília. Lembrou o representante do Ministério que, há cerca de seis meses, quando foi feita a inscrição do CORESA Sul do PI no CNPJ, a dificuldade foi grande, porque não existia uma categoria específica para inserir o Consórcio Público no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. Em Brasília, quando aventada a possibilidade de colocar os recursos no CORESA Sul do PI, foi discutida a opção entre o CORESA e o Estado, tendo sido consultada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, constatou-se que esta não fazia referência à nova figura do Consórcio Público, quando se optou então pelo caminho menos complicado, que foi repassar os recursos para o Estado, este último que será responsável pela execução das obras. Collet informou ainda que os projetos elaborados por empresa especializada contratada pelo Governo Federal foram divulgados pela superintendência do CORESA Sul do PI entre os municípios parceiros, respondendo à indagação do prefeito João Falcão. Em relação ao questionamento do prefeito Chico Filho, Collet sublinhou que o CORESA Sul do PI pertence aos prefeitos que o formaram, portanto, considera impossível que obras locais sejam desmanchadas em nome do Consórcio sem que isso seja avaliado pelos parceiros, a priori. Collet, por último, parabenizou aos prefeitos presentes na implantação do CORESA Sul do PI, citando que uns poucos estão ajudando muitos. O prefeito João Falcão questionou a mesa novamente sobre a administração dos recursos do PAC, alegando que não foi consultado quando da elaboração dos projetos de abastecimento de água, declarando que na sua cidade tem faltado água durante dias e que mediante os investimentos

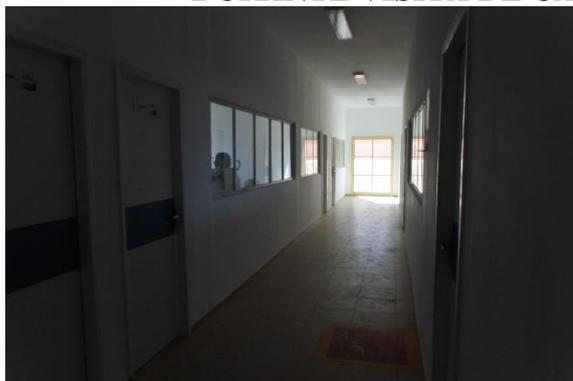
do CORESA Sul do PI poderia atenuar ou resolver o problema, desde que os prefeitos pudessem acessar as verbas e decidir mais sobre os projetos elaborados. Pouco mais tarde se manifestou novamente nesse sentido e pediu para que suas palavras fossem colocadas em ata. A palavra foi dada ao superintendente do CORESA Sul do PI, que manifestou estar fazendo um ano à frente do Consórcio, afirmando que a demora no processo de criação do CORESA Sul do PI é compreensível, mas que ele faz parte de um histórico de consolidação de uma proposta inovadora e que tem tudo para se tornar um modelo do setor de saneamento. O prefeito de Canavieira, José Donato de Araujo Neto reivindicou mais reuniões com os prefeitos que formam o CORESA Sul do PI e questionou a autonomia do Consórcio, declarando que se não houver autonomia ficará tudo nas mãos do Governo. Ao que o presidente do CORESA Sul do PI, Alcindo Piauilino Benvindo Rosal, declarou que os prefeitos da região Sul já estão dialogando mais, inclusive participando de associações de municípios da região. O presidente esclareceu que decidiu garantir os recursos do PAC da forma como foi explanada pelo representante do Ministério das Cidades, mas que se alinha aos demais prefeitos que reivindicam maior acesso às verbas. Comentou que o CORESA Sul do PI não possui orçamento e que não pode contratar e não possui estrutura suficiente para executar e até acompanhar os projetos que foram conduzidos por empresa terceirizada. O prefeito e representante da diretoria executiva João Batista Cavalcante, pediu a palavra para declarar-se, em tom conciliatório, discorrendo sobre a cultura do individualismo e do associativismo, destacando que a gestão de água privilegia a última. Relembrou que o CORESA Sul do PI sofre com o ineditismo da proposta de consórcio público e que as discussões na Assembleia Geral são típicas dessa circunstância, sendo cada caso apresentado pelos prefeitos merecem atenção e devem ser reparadas pelo diálogo contínuo. João Batista declarou que a celeridade em fazer o Consórcio andar pode ter provocado pressa e falha no tocante à elaboração dos projetos, mas é preciso sensibilidade para reconhecer e corrigir eventuais erros. A seguir, a mesa foi desfeita, tendo ocorrido breve apresentação do superintendente do CORESA Sul do PI, Elias Nunes, em data show, quando o mesmo destacou os seguintes temas: aquisição laboratório móvel; andamento das obras em Morro Cabeça no Tempo e Júlio Borges, Cristalândia; contratação e capacitação de pessoal; repasse do estado; planejamento para recebimento dos sistemas; contrato de programa; contrato de rateio; fundo municipal de saneamento; municípios ainda não consorciados; e, finalmente, o orçamento do CORESA Sul do PI. O Superintendente apresentou duas opções de orçamento. Uma com base no planejamento para começar a receber os sistemas da AGESPISA, em grupo de cinco municípios, com intervalo de três meses, a partir de 01 de abril de 2008, concluindo o recebimento em abril de 2009. A Outra, com base no planejamento, considerando grupos de 7 e 8 municípios, com intervalo de dois meses, a partir de 01 de abril de 2008, concluindo o recebimento em outubro de 2008. A primeira proposta foi rejeitada e a segunda aprovada, cujos grupos, datas e valores do orçamento serão apresentados abaixo: Grupo 1: Bom Jesus, Cristino Castro, Julio Borges, Morro Cabeça no Tempo, Redenção do Gurguéia, Santa Luz Colônia do Gurguéia e Curimatá, data de recebimento dos sistemas: 01 de abril de 2008; Grupo 2: Antonio Almeida, Currais, Landri Sales, Marcos Parente, Uruçuí, Cristalândia do Piauí e Gilbués, data de recebimento dos sistemas: 01 de junho de 2008; Grupo3: Guadalupe, Barreiras do Piauí, Manoel Emidio, Avelino Lopes, Parnaaguá, Porto Alegre do Piauí e Canavieira, data de recebimento dos sistemas: 01 de agosto de 2008; Grupo 4: Corrente, Riacho Frio, Sebastião Barros, Sebastião Leal, Alvorada do Gurguéia, Monte Alegre, Palmeira do Piauí e Santa Filomena, data de recebimento dos sistemas: 01 de outubro de 2008. Orçamento aprovado-DESPESAS: ED 3.1.90.05-OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (INSS), VALOR= 141.466,74; ED 3.1.90.09-SALÁRIO FAMÍLIA, VALOR= 1.440,00; ED 3.1.90.10-OUTROS BENEFÍCIOS DE NATUREZA SOCIAL (PASEP), VALOR= 24.021,74; ED 3.1.90.11-VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL (13º, FÉRIAS, A. PREVIO), VALOR= 858.561,72; ED 3.1.90.13-OBRIGAÇÕES PATRONAIS (FGTS), VALOR: 60.123,38; ED 3.3.90.14-DIÁRIAS CIVIL, VALOR= 92.160,00; ED 3.3.90.30-MATERIAL DE CONSUMO, VALOR= 524.400,00; ED 3.3.90.33-PASSAGENS E DESPESAS COM

Fonte: Livro de Atas do Coresa Sul do PI, obtido em visita de campo (2017).

LOCOMOÇÃO, VALOR= 34.560,00; ED-3.3.90.35-SERVIÇOS DE CONSULTORIA= 48.000,00; ED 3.3.90.36-OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FISICA, VALOR= 40.140,00; ED-3.3.90.39-OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA, VALOR= 396.000,00; ED 3.3.90.46-AUXILIO DE ALIMENTAÇÃO, VALOR= 86.400,00; ED 4.4.40.00-TRANSFERENCIA A MUNICIPIOS, VALOR= 1.640.595,84; ED 4.4.90.52-EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE, VALOR= 577.283,78, TOTAL DAS DESPESAS= 4.525.153,20 (QUATRO MILHÕES QUINHENTOS E VINTE E CINCO MIL CENTO E CINQUENTA E TRES REAIS E VINTE CENTAVOS).- RECEITAS: TARIFAS, JUROS E MULTAS, VALOR= 4.101.489,60; TRANSFERENCIA DO ESTADO, VALOR= 423.663,60; TRANSFERENCIA DOS MUNICIPIOS, VALOR= 60.000,00, TOTAL DAS RECEITAS= 4.525.153,20 (QUATRO MILHÕES QUINHENTOS E VINTE E CINCO MIL CENTO E CINQUENTA E TRES REAIS E VINTE CENTAVOS)

Fonte: Livro de Atas do Coresa Sul do PI, obtido em visita de campo (2017).

**ANEXO E – MOSAICO DE FOTOGRAFIAS DO MUNICIPIO DE BOM JESUS
DURANTE VISITA DE CAMPO – 2017**



Fonte: O Autor (2017).

ANEXO F – MOSAICO DE FOTOGRAFIAS DO MUNICIPIO DE ALVORADA DO GURGUÉIA DURANTE VISITA DE CAMPO – 2017



Fonte: O Autor (2017).

**ANEXO G – MOSAICO DE FOTOGRAFIAS DO MUNICIPIO DE CURIMATÁ,
DURANTE VISITA DE CAMPO – 2017**



Fonte: O Autor (2017).

**ANEXO H – MOSAICO DE FOTOGRAFIAS DO MUNICIPIO DE LANDRI SALES,
DURANTE VISITA DE CAMPO – 2017**



Fonte: O Autor (2017).