

Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná

Social capital as a key concept for the assessment of success consortiums: the case of CISMAE, Paraná, Brazil

Ana Piterman¹, Sonaly Cristina Rezende², Léo Heller³

RESUMO

Este estudo tem como propósito realizar uma investigação sobre a formação e implantação de um consórcio de saneamento no sul do Brasil face ao novo cenário estabelecido pela Lei nº 11.107/2005, Lei dos Consórcios Públicos, e pela Lei nº 11.445/2007, Lei de Diretrizes de Saneamento Básico. Para que os municípios possam cumprir as diretrizes da Lei Nacional de Saneamento Básico e alcançar a universalização na prestação de serviços, vislumbra-se uma oportunidade para a utilização do instrumento do pacto consorcial no sentido de agregar recursos às capacidades técnicas, administrativas e operacionais na prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. O marco conceitual é ancorado nas contribuições de autores situados no campo reconhecido como capital social. O trabalho empírico foi desenvolvido com base no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CISMAE) do Paraná, por ser um dos primeiros do setor e pela peculiaridade de sua formação. A metodologia selecionada foi de natureza qualitativa. Foram utilizadas como instrumento de campo, entrevistas semiestruturadas com membros do consórcio, que foram analisadas pela técnica de análise de conteúdo temático. Os resultados revelaram que a criação do consórcio público é um importante fator para estimular a implantação e gestão das políticas públicas de saneamento adstritas em seu território. Os benefícios em razão da existência do consórcio para os municípios são múltiplos, como a potencialização de recursos socioeconômicos, tecnológicos e humanos e, portanto, racionalização de aplicação de recursos, maior transparência na sua aplicação, maior segurança jurídica ao acordo de cooperação consorcial e o empoderamento político.

Palavras-chave: consórcio público; políticas públicas de saneamento; capital social.

ABSTRACT

This study aims to conduct an investigation into the formation and implementation of a water and sanitation consortium in southern Brazil in view of the new scenario both established by the Public Consortia Act n. 11.107/2005, and the Sanitation Guidelines Act n. 11.445/2007. For municipalities to fulfill the guidelines of the National Basic Sanitation Act and achieve universal service deliver, an opportunity to use the instrument of the consortium agreement arises. Thus, the public consortium may be a feasible mechanism for smaller municipalities, improving their technical, administrative and operational capabilities in the provision of water and sanitation services. The conceptual framework of the study involved contributions from authors that draw on theories of social capital. The empirical work was developed on the Paraná Intermunicipal Environment Consortium (CISMAE) due to be one of the first in the field and to the peculiarity of its conformation. The methodology was qualitative in nature. Semi-structured interviews with members of the consortium, which were analyzed using thematic content analysis, were used as field instrument. The results revealed that the creation of the public consortium is an important factor to stimulate the implementation and management of water and sanitation policies in the territories, which it encompasses. The benefits due to the existence of the consortium to the municipalities are multiple, as the potentiation of socioeconomic, technological and human resources, and therefore the rationalization of and greater transparency in resources application, greater legal certainty to the consortium cooperation agreement and political empowerment.

Keywords: public consortium; water supply and sanitation public policies; social capital

¹Doutora em Saneamento, Meio ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ouvidora de Saúde do Estado de Minas Gerais - Belo Horizonte (MG), Brasil.

²Pós-doutorado pelo Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG. Professora Adjunta do Programa de Pós-graduação do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG - Belo Horizonte (MG), Brasil.

³Pós-doutorado pela University of Oxford. Pesquisador do Centro de Pesquisa René Rachou da Fiocruz - Belo Horizonte (MG), Brasil.

Endereço para correspondência: Ana Piterman - Rua Assunção, 230, apto. 201 - Sion - 30320-020 - Belo Horizonte (MG), Brasil - E-mail: anapiterman@gmail.com

Recebido: 11/03/14 - **Aceito:** 06/04/16 - **Reg. ABES:** 131791

INTRODUÇÃO

O saneamento, apesar de constituir um direito humano universal como integrante da política pública, é subordinado à atuação e responsabilidade do Estado, requerendo formulação, avaliação, controle, regulação, organização institucional e participação ativa da população (HELLER & CASTRO, 2007). Pode-se dizer que é relativamente recente o estabelecimento de uma política de saneamento no Brasil, moldada a partir da estruturação e consolidação das esferas de governo e suas relações. Essa política levou as ações de saneamento, inicialmente, a um modelo descentralizado, que incidiu no fortalecimento dos poderes locais, e, a partir da instituição do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), na década de 1970, à centralização por meio da regionalização, estratégia que se instalara no país com os governos militares.

Em meio a uma política excludente, que desfavorecia o desenvolvimento de ações de saneamento em municípios menores, mesmo esses sendo em maior número no país, surgiram experiências bem-sucedidas, representadas pelo modelo de gestão municipal autárquico, que, em meio às adversidades e desafios, introduziu a prática da cooperação e do associativismo, a fim de alcançarem patamares mais elevados no que concerne à eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços.

No Brasil, há formas diversas de consórcios, com possibilidade de abrangência de diferentes escopos, variando desde as mais modestas e pontuais até as que geram impacto permanente na sociedade, em projetos de maior alcance, como a oferta de serviços públicos essenciais e a regulação desses serviços. Machado e Dantas (2008) e Peixoto (2008) apresentaram e discutiram os principais condicionantes da criação dos consórcios intermunicipais. Para os autores, é preciso haver interesses comuns entre municípios e disposição à cooperação por parte dos gestores, que devem tomar a decisão política de se consorciar, superando conflitos políticos e partidários e fortalecendo a identidade intermunicipal, sendo a proximidade física das sedes municipais um fator que interfere favoravelmente na criação do consórcio.

O presente trabalho teve por objetivo a análise da experiência do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná (CISMAE-PR), criado oficialmente em 2001, que apresenta interessantes elementos no sentido de revelar a potencialidade desse modelo de gestão, evidenciando-se os principais determinantes de seu bom funcionamento e contínuo crescimento, desde sua fundação. A principal questão debatida é pautada na existência de um histórico de cooperação e confiança mútua entre poderes locais, que contribuiu para o fortalecimento dos arranjos institucionais da adoção de estratégias coordenadas de ações, com a finalidade de buscar soluções para problemas comuns. Optou-se, desse modo, por estudar a configuração do associativismo estabelecida no CISMAE-PR, na perspectiva da teoria do capital social, introduzida por Putnam (2008) e desenvolvida por Coleman (1988) e Ostrom (2001).

METODOLOGIA

Para a escolha do caso estudado, efetuou-se um levantamento dos consórcios de saneamento em atividade no Brasil. Foram realizadas buscas em sítios da internet e contato com os responsáveis pelos programas de incentivo, apoio e cooperação para a criação dos consórcios, incluindo representantes do Ministério das Cidades, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) e da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP).

A orientação da escolha fundamentou-se em análise preliminar que se apoia nas temáticas:

- motivação da criação;
- processo de implantação; e
- funcionamento.

A escolha recaiu sobre o CISMAE-PR, um consórcio consolidado na área de saneamento, com 13 anos de existência — período durante o qual foi capaz de atrair novos associados que enxergaram no consorciamento a oportunidade de obterem melhorias na prestação dos serviços de abastecimento de água. Os critérios da antiguidade do consórcio e também o da sua legitimidade enquanto ente capaz de representar seus municípios constituintes determinou a escolha do CISMAE-PR como figura do estudo de caso.

A análise construída para a discussão da gênese, do desenvolvimento e da consolidação do CISMAE-PR foi dividida em três partes, visando à compreensão dos determinantes de sua estabilidade política e financeira. A primeira parte apresenta breve histórico da política de saneamento no Brasil e seus efeitos sobre a gestão e a prestação municipal dos serviços. A segunda aborda a gênese do CISMAE-PR, os aspectos que motivaram sua existência e o reconhecimento pelos consorciados e o panorama atual dos municípios que o compõem. A terceira parte discute, na perspectiva do capital social, as motivações e aspirações envolvidas na associação dos municípios e na manutenção de consórcios, a despeito de questões políticas e partidárias locais e globais.

A coleta de dados foi constituída de entrevistas semiestruturadas e busca de documentos oficiais e de material jornalístico sobre o consórcio. A escolha dos entrevistados foi intencional, buscando-se atores-chave com participação efetiva na criação e/ou na gestão do consórcio. Foram entrevistados quatro integrantes do consórcio, sendo um membro da diretoria (indicado por D1), um representante do setor jurídico (D2), um diretor de autarquia municipal de água e esgoto (D3) e um prefeito de um município associado ao consórcio (D4). As entrevistas foram realizadas na sede do consórcio, localizada no município de Maringá, Paraná.

A técnica escolhida para a análise dos discursos foi a análise temática. Nesse contexto, as entrevistas realizadas foram analisadas tendo por base os temas da pesquisa:

- consorciamento — origem, implantação do consórcio, princípio da solidariedade (motivação para o consórcio), desenvolvimento das ações de consolidação dos consórcios;
- legislação sobre consórcios — importância e influência;
- percepção da população sobre o consórcio — reclamações e posicionamentos;
- existência de divergências e problemas internos;
- interferências e posicionamentos por parte do consórcio no que diz respeito à Companhia Estadual de Saneamento (Sanepar).

A política nacional de saneamento e os pequenos municípios: como atingir a universalização?

No Brasil, durante o regime militar, consolidou-se a política nacional de saneamento por meio do estabelecimento do Planasa, implantado no ano de 1971 (COSTA, 1991). A lógica da priorização do atendimento a regiões específicas do país, representadas pelas cidades grandes do sudeste e do sul do Brasil, além de municípios de maior destaque nas demais macrorregiões, pautava-se pelo atendimento das primeiras metas do Planasa: prover com abastecimento de água os domicílios de 80% da população urbana, em 1980, e 90% em 1990; e atingir 65% dos domicílios das regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte populacional, em 1990, com redes de esgotamento sanitário (ALMEIDA, 1977).

O Planasa privilegiou o abastecimento de água, sob a justificativa de que investimentos nessa ação teriam retorno financeiro assegurado. O modelo de gestão que garantiu a execução do Planasa pretendeu inserir principalmente os municípios de economia mais dinâmica e maior porte populacional. Entretanto, necessitaram transferir a concessão dos serviços de saneamento às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB).

Os municípios menores, em grande medida, não despertaram o interesse das CESB, e, ainda que não se sentissem pressionados pelo aumento expressivo das demandas urbanas, também precisariam garantir o atendimento das necessidades existentes, de reposição, expansão e aumento de eficiência na gestão, mesmo que tais localidades apresentassem um ritmo inerte ou declinante de crescimento populacional. O que não era tarefa fácil em um momento histórico no qual as políticas nacionais incentivavam as emigrações do campo e das pequenas localidades rumo a parques industriais de grandes centros urbanos, fadando os pequenos à estagnação.

Nos anos 1980 inicia-se uma crise econômica que esvazia o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mais importante fonte de financiamento do Planasa, paralisando, assim, os programas de saneamento. O Banco Nacional de Habitação (BNH) encerra as suas atividades em 1986, tendo suas atribuições transferidas para a Caixa Econômica Federal. O esvaziamento financeiro do Planasa ocorreu em um ambiente institucional pouco desenvolvido e caracterizado pela imposição da gestão regionalizada do saneamento (IPEA, 1995).

Até meados dos anos 1990, alguns programas federais para o saneamento foram criados, mas sem fazer frente às demandas elevadas de serviços,

sobretudo no que tange às soluções de coleta, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários, problema exacerbado com o aumento de oferta domiciliar da água, que incidiu na geração de volumes crescentes de esgotos despejados *in natura* nos ambientes urbanos (REZENDE & HELLER, 2008).

A partir da instalação dos governos neoliberais (1995 – 2002), os investimentos sociais passaram a depender cada vez mais da disponibilidade dos recursos, fortemente condicionada à escala de prioridades estabelecida pelos agentes financeiros internacionais. O gasto público e os investimentos estatais passaram a favorecer cada vez mais os interesses privados. A política neoliberal incentivou a privatização dos serviços de saneamento. Para viabilizar a privatização direta dos serviços de saneamento, o governo federal firmou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que resultou no bloqueio do acesso dos poderes locais e estaduais às fontes de financiamento.

Simultaneamente a essa interdição, foram implantados programas e projetos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) visando às melhorias estruturais e de gestão nas CESB, com o intuito de torná-las mais atraentes ao capital privado. Todavia, como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determinava a submissão de qualquer novo contrato a processos licitatórios, o poder concedente, ou seja, o titular municipal, conseguiu manter o papel de protagonista nas definições envolvendo as ações coletivas de interesse local (VARGAS, 2005).

Nos anos 1990, o vazio institucional e a dispersão das ações de saneamento favoreceram o modelo do Planasa, havendo grande hegemonia das CESB. Os poderes locais se organizavam — ou tentavam se organizar — após vivenciarem uma profunda crise econômica, cuja estratégia de contenção fundamentava-se nos argumentos da visão neoliberal. A própria titularidade dos serviços de saneamento foi, por diversas vezes, colocada em dúvida nos círculos políticos e meios técnicos, aqueles que realmente atuavam no setor, tendo em vista a inexistência de controle social. Desde o início do Planasa, prevalecia o argumento de que o saneamento deveria ser prestado seguindo preceitos empresariais, tendo como indicativo da implantação dos serviços, o retorno financeiro dos investimentos (HELLER; REZENDE; HELLER, 2007).

O marco legal incipiente e o quadro institucional representado pela hegemonia das CESB desfavoreceram a privatização direta, trazendo novas perspectivas para o setor de saneamento, forçando a mobilização de forças do governo e da sociedade em prol de diretrizes concretas e que fossem capazes de reduzir o déficit no país. A própria Constituição exigia a fixação de normas para os serviços públicos, o que resultou na criação de um conjunto de leis federais que se ocuparam, entre outras prerrogativas, da formalização dos contratos de concessão, com validação de contratos pré-existentes, e da definição de um ente que regulasse as ações envolvidas na gestão e prestação dos serviços de saneamento em prol da satisfação da sociedade. Nesse ínterim, apesar de uma gama variada de contratos entre municípios e CESB estarem vencidos, os serviços de saneamento seguiram ofertados por elas, tendo sido

identificados contratos absolutamente mal definidos, sobretudo no que concerne aos prazos das concessões (ARRETCHE, 1999).

As leis nº 11.079/2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas) (BRASIL, 2004) e nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos e Gestão Associada) (BRASIL, 2005) foram determinantes para o surgimento de novos modelos de provisão de serviços públicos. A primeira delas, conhecida como Lei das PPP, regulamenta as modalidades de contratos de concessão que estabelecem o compartilhamento das responsabilidades sobre investimentos necessários à gestão e prestação dos serviços entre agentes públicos e privados. A Lei dos Consórcios, por sua vez, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios interfederativos.

Em relação à formação de consórcios, pode-se dizer que alguns estados tomaram a iniciativa de formar as bases do associativismo antes mesmo dessa matéria figurar na Constituição Federal. No Art. 60 da Constituição do Estado de São Paulo, de 1891, transparece a ideia ao ditar: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém de aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomarem” (SÃO PAULO, 1891, p. 21). Entretanto, os consórcios administrativos eram considerados apenas pactos de colaboração, não possuindo envergadura para ter conformação de personalidade jurídica.

Conforme Ribeiro (2007), as regras vigentes desestimulavam as tentativas dos consórcios de obterem *status* de núcleos de poder e de concorrer com o regime centralizador.

Frente a uma situação de exclusão da política nacional vivenciada por um contingente significativo de municípios, a vocação para o associativismo em algumas regiões específicas do país e a existência de tentativas fracassadas de cooperação, tomou forma um movimento em prol da criação de uma legislação disciplinadora na matéria de consórcios públicos e gestão associada de serviços públicos e para que essas entidades fossem reconhecidas como personalidade jurídica (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010). Apesar de atingido o intento, as modificações não surtiram resultados instantâneos e diretos, uma vez que permaneceram condicionadas à regulamentação de lei federal que somente iria ser materializada com a aprovação da Lei nº 11.107/2005, Lei dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada do Serviço Público (BRASIL, 2005), e seu regulamento pelo Decreto nº 6.017/2007 (BRASIL, 2007a).

É importante destacar a Lei nº 11.445/2007, Lei do Saneamento Básico (BRASIL, 2007b), que estabelece as diretrizes para o setor. A referida lei foi promulgada após um período de longa tramitação de vários projetos no Congresso, em função de divergências de interesses entre os agentes locais, regionais e privados e, principalmente, pela permanência da indefinição da titularidade dos serviços. Segundo Martins (2008), existe uma objeção teórica de indiscutível ambiguidade: a quem cabe prestar esses serviços? Entretanto, o inciso V do art. 30 da constituição brasileira expressa que esses serviços são de interesse local, legitimando-lhe a titularidade.

O Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná: experiência validadora do associativismo municipal

A relação da trajetória da política brasileira de saneamento sobre a atuação dos pequenos municípios esteve na raiz da criação do CISMAE-PR. Municípios do estado do Paraná, nesse quadro, optaram pela criação de uma associação, visando suprir a demanda coletiva comum de serviços de saneamento. O suporte jurídico inicial, fiel à Lei nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990), que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, teve papel importante no impulso à criação dos consórcios de saúde, e impulsionou o consórcio CISMAE-PR, “experiência nova até em termos de Brasil, mas que a Lei nº 8.080 permitia” (D2). O mesmo entrevistado destaca o caráter pioneiro e indutor da experiência:

[É] Um consórcio com base no que já existia na legislação brasileira, a Lei nº 8.080, que dava uma abertura para se criar consórcios de saúde [...]; criamos o consórcio de saneamento e o governo federal começou a falar de consórcio de saneamento. A gente começou a conversar em nível de Brasil (D2).

As falas dos entrevistados convergem para o princípio da solidariedade entre os municípios e para a importância da assistência prestada pela FUNASA, para a consolidação das ações e da gestão associativa. De acordo com D1, seu município “já estava fazendo uma troca de experiências informal” com outros municípios, compartilhando equipamentos, emissão das faturas, contabilidade das autarquias e tudo o que pudesse ser compartilhado entre os municípios interessados. Outro entrevistado relatou o início do processo de associação:

Nosso consorciamento surgiu de dentro para fora. A gente nasceu na base. A gente tem uma base muito forte aqui. [...] temos arraigada a cultura do consórcio. [...] quando ele surgiu, em 1999, 1998, era costume fazer assim, ligar pro outro [e perguntar]: “Eu estou sem um cano aqui, você tem um cano aí? Tem. Me empresta? (sic) Depois eu te devolvo” (D1).

As associações possuem condições de colaborar de modo estratégico e habilidade para produzir instrumentos de autogestão dos recursos de uso comum. Esses processos são fundamentados na escolha de um conjunto de instituições formais ou informais que restringe o acesso aos recursos. Em algumas oportunidades, as comunidades locais selecionam e ignoram os preceitos estabelecidos pelos governos centrais, criando suas próprias condutas, muito distintas das determinadas pela legislação vigente.

A experiência de associativismo na área do saneamento do CISMAE-PR, desde sua gênese, revela a prática de cooperação entre municípios vizinhos que já compartilhavam informalmente o uso de insumos diversos para a oferta de serviços de saneamento. A constatação da redução do custo da prestação dos serviços em prol dos municípios consorciados determinou o surgimento da figura do consórcio, em 2001, como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Estabeleceu-se a união formal de diversas autarquias municipais, contando-se com incentivos do governo federal, por meio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), órgão ligado ao Ministério da Saúde, criado em 1990 (SAMPAIO, 2011). Atualmente é atribuída à FUNASA a responsabilidade de atuação em municípios com população de até 50 mil habitantes, municípios da bacia do Rio São Francisco, municípios das bacias do Nordeste Setentrional, municípios integrantes de Consórcios Públicos de Saneamento, áreas especiais de relevante interesse epidemiológico e a população indígena.

A partir da instalação do Planasa, com a política nacional focada nas CESB, a Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) cumpria o papel de apoiar os municípios que contavam com as autarquias de saneamento, modelo de gestão que ajudou a disseminar. O entrevistado D1, citado anteriormente, revela que, quando “queimava um motor, a FUNASA repunha; precisava de um poço artesiano, ela fazia; [...] surgia um problema e ela tinha caixa para resolver”. Entretanto, a estrutura da FUNASA de apoio aos municípios foi sendo crescentemente desmobilizada, fazendo com que as autarquias se tornassem “meio órfãs”. Assim, a FUNASA desempenhou um importante papel como apoiadora dos municípios no momento de tomada de decisão em direção à criação do consórcio intermunicipal — segundo palavras de um dos entrevistados, na verdade, os municípios estariam “preenchendo uma lacuna, deixada pela Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública, FSESP, hoje FUNASA” (D1).

A necessidade de oficializar convênios com o governo federal, visando à obtenção de recursos financeiros, resultou na transição da personalidade jurídica de direito privado para a personalidade jurídica de direito público, fato oficiado em 22 de junho de 2007, com base em contrato já ajustado às exigências da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007b). A captação de tais recursos foi essencial para a construção do Centro de Referência em Saneamento Ambiental (CRSA), localizado no Município de Maringá, não integrante do CISMAE-PR, mas atual sede do consórcio CISMAE, onde também se encontra a sede regional da FUNASA e o laboratório regional de análises físico-químicas e bacteriológicas. O CRSA é um espaço físico com laboratórios físico-químicos e microbiológicos para análises da qualidade da água e esgoto, além de espaço para a área administrativa e um auditório para reuniões, seminários, debates, cursos e palestras.

Em 2001, ano de fundação do Consórcio CISMAE-PR, eram apenas oito municípios consorciados. Atualmente são 30 municípios consorciados, estando 1 em fase de consorciamento. A população dos 31 municípios associados soma 344.313 habitantes (IBGE, 2010) (Tabela 1). A mesma tabela mostra que 22 dos 31 municípios que formam o CISMAE-PR possuem menos de 5 mil habitantes, havendo, nesses, predominância de população urbana (grau de urbanização médio igual a 75%). Observa-se um elevado percentual de domicílios urbanos ligados à rede, em todo o período, havendo, na maioria dos casos, aumento na cobertura e universalização do atendimento em 2010. Em poucos municípios verifica-se uma pequena redução da cobertura urbana entre 2000 e 2010. A situação dos domicílios rurais é variável, sendo a maior parte dos municípios atendida por baixas coberturas de rede de água, à exceção de Entre Rios do Oeste e Pato Bragado, cujos atendimentos praticamente atingiram a universalização.

Verifica-se, ainda na Tabela 1, que, entre os demais municípios consorciados nos quais as populações variam entre 10 e 20 mil habitantes — à exceção de Marechal Cândido Rondon, Mariluz e Sarandi, que apresentam populações da ordem de 46, 32 e 83 mil habitantes, respectivamente — o grau de urbanização médio é em torno de 86%. As coberturas de abastecimento de água são superiores a 90% nas áreas urbanas, e bastante tímidas nas áreas rurais, à exceção de dois dos maiores municípios: Marechal Cândido Rondon (83%) e Sarandi (58%).

De acordo com o seu Estatuto Social, contrato de Consórcio Público e com base e fundamento na Lei Federal nº 11.107/05 (BRASIL, 2005) e no Decreto Federal nº 6.017/07 (BRASIL, 2007a), o consórcio CISMAE-PR promove várias atividades institucionais em benefício dos entes federados consorciados:

1. realização de análises de água e esgoto, trazendo significativa redução nos custos;
2. contratação de profissionais especializados, com custo diluído;
3. elaboração de projetos de água e esgoto para as autarquias dos entes consorciados;
4. reivindicação de recursos nas esferas supramunicipais para a melhoria dos consórcios e autarquias dos municípios;
5. treinamento e capacitação de pessoal em parceria com a FUNASA;
6. licitação compartilhada;
7. compras em nome das autarquias inclusive com dispensa de licitação;
8. implantação dos procedimentos de regulação no projeto-piloto Câmara Marechal, iniciado em 2010, no município de Marechal Cândido Rondon (MARECHAL CÂNDIDO RONDON, 2010).

Na visão de um entrevistado, não há interferência política capaz de ameaçar a estrutura do consórcio, tendo em vista que os poderes locais compreendem a sua importância para o fomento de serviços de saneamento na região:

[...] criou-se uma cultura. Porque nas autarquias, os servidores executivos reconhecem o consórcio [...] não teve nenhum caso até hoje de ruptura total e completa por conta de política, às vezes um afastamento momentâneo, claro, mas nunca com o consórcio CISMAE (D4).

O poder local reflete a composição de forças, ações e expressões organizativas no nível da comunidade, do município ou da microrregião, que contribuem para a satisfação das necessidades, interesses e aspirações da população local para a melhoria de suas condições de vida no plano político, social e econômico. O ajuste dessas forças se dá na

Tabela 1 - População residente e com ligações domiciliares de água nos municípios pertencentes ao Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná.

Municípios que fazem parte do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná (CISMAE-PR)	População residente em 2010 (nº de habitantes)	Grau de urbanização em 2010 (%)	População residente em domicílios que possuem ligações de rede de abastecimento de água (%)			
			Urbana		Rural	
			2000	2010	2000	2010
Municípios com até 10 mil habitantes						
Ângulo	2.859	78,8	98,5	98,5	45,1	26,9
Boa Ventura de São Roque	6.554	23,6	81,2	91,6	5,9	11,3
Entre Rios do Oeste	3.926	67,3	99,4	100,0	86,0	97,2
Flórida	2.543	91,3	100,0	95,8	32,8	17,6
Iguaraçu	3.982	89,4	99,3	94,3	35,6	7,6
Japurá	8.549	89,1	99,7	100,0	24,4	21,5
Jussara	6.610	89,6	99,1	100,0	28,7	47,4
Jardim Olinda	1.409	71,0	93,2	100,0	5,3	17,6
Kaloré	4.506	71,4	99,9	100,0	26,0	42,4
Lobato	4.401	93,3	100,0	99,1	26,1	-
Marumbi	4.603	68,2	98,5	100,0	17,5	37,8
Mercedes	5.046	48,3	100,0	99,8	39,1	63,2
Miraselva	1.862	76,8	99,0	100,0	10,5	30,9
Munhoz de Melo	3.672	81,0	98,7	100,0	28,1	12,8
Paranapoema	2.791	89,6	96,4	99,8	1,3	4,0
Pato Bragado	4.822	62,1	98,4	99,6	69,5	97,5
Pitangueiras	2.814	72,5	98,0	98,4	2,1	3,5
Prado Ferreira	3.434	87,8	95,9	96,1	4,5	1,7
Presidente Castelo Branco	4.784	87,7	99,3	98,8	20,6	19,3
Santa Isabel do Ivaí	8.760	80,6	96,1	100,0	13,3	27,0
São Jorge do Ivaí	5.517	86,7	99,5	99,0	2,0	17,5
Santa Mônica	3.571	41,3	99,6	100,0	63,4	58,2
Municípios com mais de 10 mil habitantes						
Jaguapitã	12.225	84,9	98,9	99,0	5,9	10,0
Mandaguaçu	19.781	88,9	97,9	98,2	25,4	35,0
Marechal Cândido Rondon	46.819	83,6	99,2	99,9	32,1	83,4
Marialva	31.959	80,7	98,2	96,1	20,1	15,6
Mariluz	10.224	82,8	93,5	98,7	1,7	4,4
Peabiru	13.624	80,8	98,4	98,3	7,8	14,0
Sarandi	82.847	99,2	96,6	96,6	45,5	57,9
Tapejara	14.598	90,2	97,8	99,4	5,6	7,8
Terra Rica	15.221	81,3	97,8	99,0	39,4	6,2

Fonte: IBGE (2012).

medida em que a sociedade civil se fortalece, por meio de processos qualificados de governança regional (BARDHAN & MOOKHERJEE, 2006).

Arretche (1999) assinala a existência de um contingente considerável de pequenos municípios com baixa capacidade tributária e técnico-administrativa que contribuiu para o prevailecimento do municipalismo autárquico em algumas regiões, onde governos locais se tornaram os responsáveis pela resolutividade ampla e irrestrita das ações das políticas públicas, convertendo-se em atores centrais, por excelência, do jogo loco regional.

Alguns serviços públicos municipais podem ser de interesse comum a uma região, assim, pode-se constatar que, em alguns locais, essa convergência de interesses termina por motivar a cooperação entre os mesmos. O objetivo dessa cooperação é buscar saídas para dificuldades semelhantes como, por exemplo, a falta de recursos.

Os consórcios públicos podem apontar saídas para a execução cooperada de políticas com temas de transversalidade e territorialidade. Contudo, é necessário reconhecer que existem limites e que o consórcio não consegue resolver sozinho as disputas e lacunas resultantes da configuração até então incompleta da federação brasileira.

Os consórcios representam um sistema jurídico seguro e estável, que se estabelece enquanto alternativa às estruturas vigentes, por vezes ineficientes e inoperantes no que tange ao atendimento das demandas. Os consórcios públicos são submetidos a regras do direito público, celebrado entre entes federados, com objetivo de prestação de serviços públicos (MEIRELLES, 1991).

A práxis do cooperativismo promove a autonomia de iniciativas coletivas e surge na perspectiva de alternativas de produção factíveis, seguindo o ponto de vista da confiança no grupo. A confiabilidade possui a propriedade da transitividade e, ampliando-se dentro de um grupo, favorece a redução dos custos das transações e da informação. O consórcio também funciona por meio de cooperação oriunda de vínculo aberto e voluntário: o controle democrático por parte dos membros, traduzido pela prática de decisões mais importantes serem definidas pelos cooperados de acordo com o princípio “um membro, um voto”. Pressupõe-se ser a participação voluntária dos entes federados, com preservação de sua autonomia, independência em relação a outras organizações e compromisso de oferecer serviços de saneamento de qualidade, o aspecto primordial para que o CISMAE-PR seja bem-sucedido. Nessa perspectiva, a discussão a seguir aporta elementos conceituais da teoria do capital social, que auxiliam na compreensão das questões que aqui se afiguram e que denotam o sucesso do caso de consórcio estudado.

A experiência do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná e a teoria do capital social

A teoria do capital social defende a ideia de que o grupo tem mais possibilidades de atingir seus propósitos quando houver cooperação,

solidariedade e reciprocidade. Esse conceito diz respeito à capacidade de desenvolver laços de confiança que podem ser produzidos em uma situação de gestão compartilhada. O capital social é relacionado por Putnam (2008) à cidadania, ao civismo e à democracia e se inter-relaciona com o conceito de “comunidade cívica”, tema esboçado a partir do estudo de diferentes manifestações de civismo, em diferentes regiões, relacionando-se o civismo reproduzido pela sociedade às raízes histórico-culturais próprias de sua realidade específica. Para ele, nas comunidades “mais cívicas”, aquelas nas quais estão presentes formas mais perenes de organização social voluntária, há maior chance de cooperação, confiança social e estabelecimento de normas que contribuiriam para a solução dos dilemas da ação coletiva. Segundo o autor,

A cooperação se baseia numa noção muito viva da importância recíproca dessa cooperação para os participantes, e não numa ética geral da união entre os homens ou numa visão orgânica da sociedade (PUTNAM, 2008, p. 178).

As principais fontes para a confiança social seriam as normas de reciprocidade (em especial, as de reciprocidade generalizada) e as redes de engajamento cívico. A reciprocidade generalizada diz respeito à existência de favores, ou “obrigações morais” pendentes entre dois ou mais agentes, e essa tende a ser produzida pela frequente interação entre uma diversa gama de pessoas. Um indivíduo faz algo “sabendo” (melhor dizer, esperando) que em algum momento — quando ele precisar — algum outro indivíduo fará algo por ele (PUTNAM, 2000).

De acordo com os estudos de Macke, Sarate e Vallejos (2010), o conceito de capital social vem sendo amplamente utilizado para elucidar fenômenos sociais em que determinados grupos que integram e compartilham do mesmo interesse (rede de relacionamentos) constituem papel indutor na construção do desenvolvimento socioeconômico de uma delimitada localidade, proporcionando a seus componentes um capital coletivo, decorrente de ações comunitárias estruturadas.

Nahapiet e Ghoshal (1998) descrevem os vários aspectos do capital social: as dimensões estrutural, cognitiva e relacional. O ponto de vista estrutural diz respeito às dimensões e configurações da rede, além do ajustamento da organização. A perspectiva cognitiva é referente ao código, à linguagem e à narrativa compartilhada. A dimensão relacional mede a confiança, as normas, as obrigações, as expectativas e a identificação social.

O capital social, quando bem consolidado, fortalece a participação da sociedade civil proporcionando uma melhor fiscalização das políticas públicas, representatividade e horizontalidade das relações dos atores envolvidos, inovando as práticas institucionais. Conquanto não se ignore que o capital social, não seja por si só, solução para todos os males que afligem as políticas públicas do setor saneamento, pode constituir uma importante ferramenta para a implantação e o planejamento nas políticas públicas de saneamento básico; para que a

população tenha acesso à universalização prevista na Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007b; SCHMIDT, 2003).

No CISMAE-PR, a origem da associação entre alguns municípios e a contínua integração de novos cooperados fundamenta-se na confiança social descrita por Putnam (2000). Em meio a um processo histórico desfavorável ao desenvolvimento de ações de saneamento em municípios pequenos e excluídos da política do Planasa, uma interação entre vizinhos gerou atos de solidariedade e confiança mútua, empenho em ajudar e expectativa de ter auxílio em caso de necessidade. Ainda hoje, a integração de novos membros ao consórcio se dá de forma semelhante, apesar do contexto histórico diferente e em transição. Um dos entrevistados citou o exemplo de um município mais isolado, cuja autarquia de saneamento passava por dificuldades para atender à própria demanda de água e que, por intermédio do CISMAE-PR, conseguiu melhorar sua situação. De acordo com o entrevistado D3 no diálogo estabelecido entre a autarquia e o CISMAE-PR, o gestor revelou:

Não sabemos o que fazer, acho que devemos cavar um novo poço. Não sabemos quanto custa um novo poço. Sabemos que está faltando água, mas não sabemos qual é o problema. E não sabemos se vai resolver o problema furar outro poço (D3).

Os gestores daquele município sabiam qual era o problema, mas não qual a causa e como resolvê-lo. Técnicos de uma autarquia melhor estruturada fizeram um diagnóstico do sistema e apontaram a necessidade de intervenções e melhorias no serviço de abastecimento de água. A gênese da relação intermunicipal, que depois evoluiu para a participação no consórcio, fica marcada pela solidariedade, como registrado na fala dos entrevistados:

Sem cobrar nada pelo serviço. São técnicos de outro município fazendo o diagnóstico neste município sem qualquer tipo de custo ou interferência política. Então, é consorciamento mesmo. É ajudar o próximo (D2).

Coleman (1988) expande essa visão, ao considerar o capital social como um recurso para a ação racional, uma vez que facilitaria a cooperação mútua necessária para a otimização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis. Esse potencializaria a ampliação da capacidade de ação coletiva de uma associação, grupo ou comunidade, uma vez que facilita a cooperação mútua necessária para a maximização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis. Assim, quando são consideradas duas comunidades com a mesma quantidade de recursos instrucionais (capital humano) e materiais (capital físico), a diferença entre elas, em relação ao desempenho de seus membros, estaria na existência de capital social.

Ostrom, Gardner e Walker (1994) explicam como o capital social pode funcionar como instrumento de resolução de problemas de ação coletiva para situações de recursos de uso comum. As normas compartilhadas,

o conhecimento comum e as regras em uso que os apropriadores de um recurso desenvolvem, ao longo do tempo, representariam formas de capital social com as quais esses poderiam construir arranjos institucionais para resolver problemas de recursos de uso comum.

Por outro lado, o capital social se diferenciaria de outras formas de capital, por ser inerente à estrutura de relações entre as pessoas, não estando alocado nem nos implementos físicos de produção nem nos indivíduos. Assim, os maiores interessados pelo bom funcionamento dos sistemas (os seus usuários) não são envolvidos no processo de consorciamento. E os técnicos, por sua vez, buscam resolver os problemas existentes e melhorar a operação dos sistemas, não havendo um interesse maior em conhecer o ponto de vista da população e conclamá-la à participação em prol da melhoria dos serviços. As falas proferidas pelo entrevistado D2, a seguir, evidenciam essas questões:

Ainda está faltando aquele nível de correlação entre poder público e usuário, a ponto do usuário se sentir inserido na política de saneamento. O usuário não se sente inserido [...]; as pessoas não participam de debates com o poder público (D2).

Está faltando mesmo é educação cidadã. Porque as pessoas não se sentem responsáveis, o cidadão é convidado para [a discussão de] uma questão de saneamento, mas ele acha que o problema não é dele (D2).

Os próprios vereadores que são responsáveis por fiscalizar a atividade pública executiva não vão às reuniões. Depois, quando chega alguma coisa na câmara, eles ficam perguntando [...], mas na reunião que foi feita para explicar, eles não compareceram (D2).

A criação dos consórcios intermunicipais produz um desenho de políticas públicas na esfera regional que pode levar a resultados satisfatórios no nível local, como o aumento da capacidade de realização de políticas públicas graças à maior disponibilidade de recursos e apoio dos demais municípios e à maior eficiência no gasto dos recursos públicos, permeando um diálogo entre os municípios e o aumento da publicidade e transparência nas decisões públicas. Os benefícios obtidos pelo ente municipal se estendem a outros municípios mais isolados e com maior dificuldade na aquisição de equipamentos de alto custo e manutenção (VAZ, 1997). No CISMAE-PR percebe-se um nível de confiança mútua elevado, como denota o entrevistado D2:

Muita coisa no nosso consórcio foi resolvida no intervalo do café, nos nossos treinamentos. Um comenta com o outro [...] o problema, falando “olha por que você não faz assim... lá?”. E isso não tem dinheiro nenhum no mundo que pague (D2).

A cooperação não invalida a competição, pois as relações inter-governamentais abrangem, de maneira inevitável, uma mistura de ambos os processos. Contudo, os frutos obtidos pela descentralização não removeram de imediato as dificuldades dos governos locais.

No CISMAE-PR, existe a cultura do diálogo e, em geral, uma convergência de opiniões. Na visão de D1, “o consorciamento traz uma coisa fundamental para o ser humano, o direito de expressar o seu pensamento e de se reunir com outros seres humanos”. Existe uma visão do CISMAE-PR atuando como atividade meio, auxiliando a autarquia, plenamente reconhecida pela população, como pode ser percebido na fala do entrevistado D1:

A população não vê o consórcio, vê a autarquia. O que para nós é muito bom, porque o consórcio tem por objetivo fortalecer a autarquia. Então, se a autarquia está forte, reconhecida, famosa, é o que basta (D1).

CONCLUSÃO

Há uma crescente necessidade de cooperação entre os diferentes entes governamentais. Essa é uma necessidade imposta em grande medida pela nova ordem econômica mundial com maior abertura econômica. Não se trata de uma empreitada simples devido aos escassos recursos, sobretudo para municípios de menor porte, tanto na perspectiva da capacidade técnico-administrativa quanto da operacional. A possibilidade de realizar as demandas de saneamento com ganhos de escala, amortizando-se os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários,

com redução do custo unitário da produção e distribuição dos serviços, é a via que os municípios poderão adotar para atender às exigências da Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007b), na amplitude que a legislação prevê.

Dessa forma, compete aos gestores, a partir de suas experiências, da vivência dessa lei, atuarem para que ela se aperfeiçoe cada vez mais, dado que, em um país com dimensões continentais e com diversidades socioeconômicas extremas, o consórcio pode ser a solução e a resposta para algumas localidades, sobretudo as de menor porte populacional, e para as políticas públicas sociais temáticas.

Este estudo buscou contribuir para as discussões acerca dos fatores que condicionam o processo de constituição e funcionamento dos Consórcios Intermunicipais de Saneamento, com base no caso do CISMAE-PR. Nesse sentido, a pesquisa revelou que um consórcio intermunicipal bem gerido traz o potencial de oferecer para a população serviços de saneamento básico de qualidade, regulação adequada e tarifas não abusivas para a sociedade e sustentáveis para os serviços municipais. A experiência estudada é simbólica, no sentido de que foi construída passo a passo pelos municípios, na base do “erro e acerto”, mas que, ao adquirirem acúmulo suficiente, encontra-se em um nível consolidado e em condições de auxiliar outras regiões que queiram implantar consórcios intermunicipais. Embora não seja possível determinar de modo generalizante as condições ideais de incentivo à gestão cooperada, acredita-se que as ideias discutidas possam servir de base para a produção de novos estudos, sobretudo empíricos, agregando indícios com vistas à avaliação dos principais aspectos condicionantes da efetividade dos consórcios públicos de saneamento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, W.J.M. (1977) *Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA*. Rio de Janeiro: IPEA. 136 p.
- ARRETICHE, M.T.S. (1999) *Política nacional de saneamento: a reestruturação das companhias estaduais*. Temas Especiais: infraestrutura. Perspectivas de reorganização. Brasília: IPEA.
- BARDHAN, P. & MOOKHERJEE, D. (2006) *Decentralization and local governance in developing countries: comparative perspective*. Cambridge: Mit. Press. 394 p.
- BRASIL. (1990) Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1990. Seção 1, p. 18055.
- BRASIL. (1998) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 nov. 2013.
- BRASIL. (2004) Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 6.
- BRASIL. (2005) Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. (2007a) Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007. 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 União*, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Seção 1, p. 1.

- BRASIL. (2007b) 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 União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3.
- COLEMAN, J. (1988) Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, suppl., p. S95-S120.
- COSTA, N.R. (1991) Política pública, ambiente e qualidade de vida: revisitando o PLANASA. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 2, p. 31-39.
- CUNHA, A.S.; MEDEIROS, B.A.; AQUINO, L.M.C. (2010) *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA. Livro 9, volume 1.
- HELLER, L. & CASTRO, J.E (2007) Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, n. 3, p. 284-295.
- HELLER, L.; REZENDE, S.C.; HELLER, P.G.B. (2007) Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JÚNIOR, A. & XIMENES, M.M.A.F. (Eds.). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: ABAR. p. 37-68.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2010) *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (1995) *Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro*. Brasília: IPEA. 251 p.
- MACHADO, G.G. & DANTAS, C.B. (2008) Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei nº. 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. In: PIRES, M.C.S.; BARBOSA, M.E.B. (Orgs.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum. 500 p.
- MACKE, J.; SARATE, J.A.R.; VALLEJOS, R.V. (2010) Collective competence and social capital analysis in collaborative networks. *Journal of Systemics, Cybernetics and Informatics*, v. 8, n. 3, p.18-23.
- MARTINS, R.M. (2008) Titularidade do serviço de saneamento básico. *Revista de Direito Administrativo*, v. 249, p. 171-198.
- MEIRELES, H.L. (1991) *Direito administrativo brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 700 p.
- NAHAPIET, J. & GHOSHAL, S. (1998) Social Capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *The Academy of Management Review*, v. 23, n. 2, p. 242-266.
- OSTROM, E. (1990) *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University. 280 p. Political economy of institutions and decisions.
- OSTROM E; GARDNER, R; WALKER, J. (1994) *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 369 p.
- PEIXOTO, J.B. (2008) *Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento*. Brasília: FUNASA/ASSEMAE. 110 p.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON. (2010) *Termo de convênio nº 019/2010 celebrado entre o município de Marechal Cândido Rondon e o Cismae visando atividades de regulação de saneamento de abastecimento de água e esgoto*. Marechal Cândido Rondon: Prefeitura Municipal. 12 p.
- PUTNAM, R. (2000) *The collapse and revival of american community*. Cambridge: Touchstone books.
- PUTNAM, R. (2008) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 260 p.
- REZENDE, S.C. & HELLER, L. (2008) *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 387 p.
- RIBEIRO, W.A. (2007) *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: CNM. 76 p.
- SAMPAIO, A.R. (2011) *Saneamento: direito e cidadania*. Brasília: ASSEMAE.
- SÃO PAULO. (1891) Constituição Política do Estado de São Paulo de 1891. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em 20 out. 2011.
- SCHMIDT, J.P. (2003) Capital social e políticas públicas. In: LEAL, R.G; ARAÚJO, L.E.B. (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas II*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. p. 419-458.
- VARGAS, M.C. (2005) *O negócio da água: riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no sudeste brasileiro*. São Paulo: Ed. Annablume. 270 p.
- VAZ, J.C. (1997) Consórcios intermunicipais. *Revista Dicas: Ideias para a Ação Municipal*, n. 97, p. 13-25.