



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA  
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)  
CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO SOCIAL E TRABALHO.

# **A INEFICÁCIA CONSTITUCIONAL: O CASO DA MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA EM SOUSA (PB)**

Dissertação de Mestrado

Leonardo de Melo Gadelha

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Administração (PPGA) da  
Universidade de Brasília como  
requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre em Gestão Social e  
Trabalho.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de O. Castro

Brasília, DF, 2006

Dissertação aprovada pela seguinte Comissão Examinadora:

---

**Professor Doutor Henrique Carlos Castro**  
Universidade de Brasília-UNB  
Orientador

---

**Professor Doutor Paulo Afonso de Carvalho**  
Universidade de Brasília-UNB  
Membro Titular

---

**Professor Doutor Rodrigo Stumpf González**  
Universidade do Vale dos Sinos  
Membro Titular

---

**Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães**  
Universidade de Brasília-UNB  
Membro Suplente

Brasília, DF, 2006

# SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1) Formulação da situação problema .....	11
1.2) Objetivos.....	18
1.2.1) Objetivo Geral.....	18
1.2.2)Objetivos específicos .....	18
1.3) Justificativa.....	19
1.4) Delimitação do Estudo .....	20
<b>2 - REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	21
2.1) Variáveis que se relacionam com a ineficácia constitucional.....	23
2.1.1) A estrutura do Estado .....	23
2.1.2) O Federalismo imperfeito.....	30
2.1.3) Variáveis históricas e sócio-culturais .....	36
2.1.4) Municipalismo e o atual ambiente no Brasil .....	46
2.2) Construtos teóricos úteis à compreensão do fenômeno estudado.....	51
2.2.1) A teoria institucional .....	51
2.2.2) A teoria dos <i>Stakeholders</i> .....	54
2.2.3) A teoria de sistemas .....	56
2.3) Casos Concretos .....	58
2.3.1) O abastecimento de água e a municipalização .....	59
2.3.2) O Caso de Sousa(PB).....	61
<b>3 - METODOLOGIA</b> .....	64
3. 1) Tipo de Pesquisa.....	64
3.1.1) Técnica do Estudo .....	65
3.1.2) Limitações do Estudo.....	72
<b>4 - A PESQUISA</b> .....	73
4.1) Entrevistas .....	73
4.1.1 As Dimensões.....	75
4.1.2 Primeiras Impressões.....	80
4.2 ) Análise de Conteúdo.....	91
<b>5 - CONCLUSÕES</b> .....	106
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	112

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Esquema Ilustrativo do Processo de Tematização Institucional....	14
Figura 02. Divisão da Receita Tributária Nacional.....	41
Figura 03. Perfil dos Gastos Públicos Estadunidenses.....	41
Figura 04. Esquema Ilustrativo de um Sistema Aberto.....	53

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Visão dos respondentes em relação às dimensões do fenômeno..	84
Quadro 02. Visão dos respondentes em relação às principais assertivas.....	86

## RESUMO

Este estudo investigou a ineficácia constitucional quanto à institucionalização do princípio federativo no Brasil. Com o objetivo de trazer à luz algumas das implicações de tal fenômeno sobre a Administração Pública nacional, o trabalho buscou, lastreado na literatura científica afeta ao tema, listar algumas de suas possíveis causas e identificar fatores que propiciam a manutenção do *status quo*. Uma vez enumeradas essas variáveis, elegeu-se um estudo de caso sobre processo, em curso, de municipalização de serviços públicos de água como instrumento para a averiguação das causas apontadas e das suas conseqüências sobre o cotidiano dos entes federados envolvidos. Tal metodologia conformou um estudo qualitativo e descritivo, no qual, às pesquisas documental e bibliográfica, foi adicionada uma série de entrevistas realizadas junto a atores relacionados à discussão em tela ou ao debate teórico acerca da divisão de tarefas e direitos entre as unidades federativas, com vistas a confrontar diferentes visões sobre o tema. Os dados coletados também permitiram cotejar as posições assumidas pelos respondentes com as variáveis previamente agrupadas e com elementos aduzidos ao longo do estudo. Os resultados auferidos permitiram concluir que o fenômeno possui, efetivamente, uma miríade de causas distintas e que a intensidade com que cada uma dessas causas incide sobre a sociedade varia conforme o contexto analisado. No caso em questão, concluiu-se que a ineficácia constitucional é função, primordialmente, da ambigüidade da legislação, da forte interferência de grupos de pressão e seus interesses particulares, de valores culturais arraigados e da baixa participação da população local.

**Palavras-chave:** Ineficácia, Divisão, Legislação, Interesses, Cultura.

#### ABSTRACT

This study delved into the constitutional inefficiency as far as the institutionalization of the federalist principle is concerned in Brazil. With the aim of casting light on some of the implications of such phenomenon upon the Brazilian Public Administration, this research, based upon the topic-related scientific literature, attempted to list some of the likely causes and identify factors that contribute to maintain the *status quo*. Once these elements had been described, a case study was selected about an ongoing process of water public services on the verge of becoming under municipal control as an instrument for verifying the causes pointed out and their outcomes for the daily routine of the federative bodies involved. Such methodology entailed a qualitative, descriptive study, in which a series of interviews with outstanding personalities on the topic or the theoretical debate about sharing tasks and laws among the federative unities was added to the documental, bibliographical research, with the goal of confronting different outlooks on the topic. The collected data also allowed to compare the positions of the interviewees with the previously set elements as well as other aspects gathered during the study. The obtained results permitted to conclude that the phenomenon has a myriad of different causes and that the intensity of their action on society varies according to the context analyzed. With regards to the case study, it was concluded that constitutional inefficiency is primarily triggered by the ambiguous legislation, the hefty interference of pressuring groups and their personal interests, of long-established cultural values and of the lack of active participation by local inhabitants.

**Key Words:** Inefficiency, Sharing, Legislation, Interests, Culture.

*Aos companheiros de toda a vida, Marcondes, Magna, Mariana e Bertha, e à  
nova vida companheira, Aline.*

## AGRADECIMENTOS

*Aos meus pais, pelo amor incondicional e a dedicação que dele decorre, por todos os exemplos de conduta reta ao longo da vida e pela insistência em despertar em mim o gosto pelo conhecimento.*

*A Aline, por seu amor, sua compreensão e seu suporte ao longo da jornada e por ser um porto seguro em todos os momentos de dúvida e fraqueza. Uma espécie de bússola para a vida.*

*Às minhas irmãs, pelo apoio emocional e carinho, e pelos inúmeros gestos de desprendimento.*

*Aos colegas de Mestrado que, com seus conhecimentos, críticas e sugestões, contribuíram largamente para fazer do período de estudos, uma caminhada prazerosa e enriquecedora.*

*Aos demais amigos e familiares, pelos vários atos de companheirismo e pela alegria emprestada em todas as horas.*

*Aos membros do corpo docente do MGST, por seu comprometimento para com os alunos. Com sua maneira firme, porém solidária, de lecionar, conquistaram a admiração e amizade de todos os mestrandos.*

*Aos professores doutores membros da banca examinadora pelas inestimáveis contribuições para o trabalho e pela solicitude em responder a todos os questionamentos suscitados.*

*Ao Professor Doutor Henrique Carlos, orientador deste trabalho, por sua invulgar capacidade de aliar a cobrança e o incentivo em doses exatas. Por seu vasto saber e a maneira humilde de repassá-lo; sem ditar ordens, e, sim, norteando os passos, deu completude ao termo orientar e fez possível que um conjunto disperso de idéias se tornasse uma dissertação de mestrado.*

Ao estudar, não procure apenas o saber; procure o sabor.

São Bernardo

Deus ao mar a morte e o abismo deu, mas nele é que espelhou o Céu.

Fernando Pessoa

# 1 - INTRODUÇÃO

## 1.1) Formulação da situação problema

Um dos mais importantes pilares da organização político-administrativa no Brasil é o que diz respeito ao princípio federativo e à divisão, dele decorrente, de direitos e deveres entre os seus entes. No entanto, embora sua gênese formal seja contemporânea à proclamação da República e seus conceitos tenham fundamentado a confecção de todos os textos constitucionais desde então, o federalismo, posto que normatizado, nunca se institucionalizou no país e, em consequência, a divisão que ele preconiza nunca se deu da maneira planejada.

À semelhança de suas antecessoras, a Constituição promulgada em 1988 procurou consolidar a Federação através do estabelecimento das responsabilidades e atribuições de cada um dos poderes constituídos, nas suas diversas esferas, e da divisão, entre esses mesmos agentes, dos recursos auferidos junto à sociedade. Como exemplo disso, verifica-se que a Carta Magna vigente determina, em seu artigo 21, inciso III, que compete à União assegurar a defesa nacional, ao passo em que estatui, no artigo 30, inciso V, caber aos municípios organizar ou prestar os serviços públicos de interesse local. Em consequência, faculta-se à União arrecadar tributos que mantenham a máquina militar e aos municípios recolher taxas que sustentem os serviços locais como a limpeza urbana e a iluminação pública.

Ocorre que a divisão das tarefas e dos ônus para a sua consecução raramente se dá de forma consensual. Em virtude da percepção de que determinados serviços públicos são mais facilmente executados ou geram receita maior, os entes disputam a primazia nas suas prestações. Por lógica análoga, determinadas incumbências do Estado são vistas como fardos e, nesse caso, os entes procuram eximir-se de qualquer responsabilidade.

Some-se a essas variáveis a crônica escassez nacional de recursos, as perniciosas práticas público-administrativas brasileiras associadas ao Patrimonialismo Ibérico arraigado, a existência de inúmeros interesses conflitantes e a ambigüidade da legislação sobre determinadas matérias e se tem um quadro no qual o *Ethos* da Administração Pública nacional se configura à margem da observação estrita das premissas do princípio federativo.

Tal constatação explica, em parte, a baixa qualidade na prestação de vários serviços públicos. Explica, também, o processo, em curso, de desconstrução da imagem das instituições públicas e a crescente refração da sociedade a financiar os projetos estatais através dos impostos. Sob essa ótica, pode-se afirmar, então, que grande parte dos problemas da Administração Pública no Brasil decorre da não concretização do que o arcabouço legal dispõe em relação à concertação das tarefas e dos direitos entre os entes federados.

Assim, fecha-se um curioso círculo no qual o princípio federativo é o alicerce da estruturação nacional e a sua não institucionalização, um fator que obstaculiza a evolução dessa mesma estrutura. Neste ponto, urge fazer uma reflexão sobre esse paradoxo e sobre o contexto sócio-cultural que, mais do que pano de fundo, é seu elemento constitutivo.

Paradoxo que, repita-se, fica evidente no texto constitucional vigente, já que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ter distribuído competências entre os vários entes federativos, a realidade brasileira contemporânea aponta para uma acentuada centralização de poder e de recursos na esfera central (União). Em função dessa concentração e das suas conseqüências na sociedade brasileira, torna-se necessário identificar as razões da ineficácia constitucional em promover a concertação das tarefas entre os entes federados e demonstrar alguns efeitos práticos dessa incapacidade.

Por essa razão, no escopo deste estudo busca-se compreender o que leva a Constituição brasileira a ser ineficaz na divisão a que se propõe e, ocasionalmente, indicar algumas medidas possíveis para promover a institucionalização desses princípios.

Trata-se de um tópico que desperta constantes discussões em várias instâncias do espaço público, como o Parlamento e a mídia, mas que ainda não teve esgotadas as possibilidades de pesquisa. Em primeiro lugar, porque é afeta a uma miríade de aspectos da Administração Pública nacional, mas, sobretudo, por causa da dinâmica das relações institucionais no Brasil, que faz com que o quadro no qual o princípio federativo tenta se institucionalizar se modifique com grande freqüência.

Esse dinamismo se explica, em teoria, ao se compreender que toda ação coletiva relativa a uma política pública resulta da interação de vários atores-grupos, organizações, associações, aparatos políticos e administrativos-, que buscam obter benefícios de sua intervenção e que, para isso, mobilizam recursos nessa ação particular e lançam mão de

estratégias compatíveis com suas posições no jogo (Lagroye, 1991). Para o entendimento desse processo, ao qual denomina Tematização Institucional, (Rivera 1996) propõe um modelo sob o qual as demandas sociais são discutidas e, posteriormente, rejeitadas ou implementadas e, quiçá, institucionalizadas.

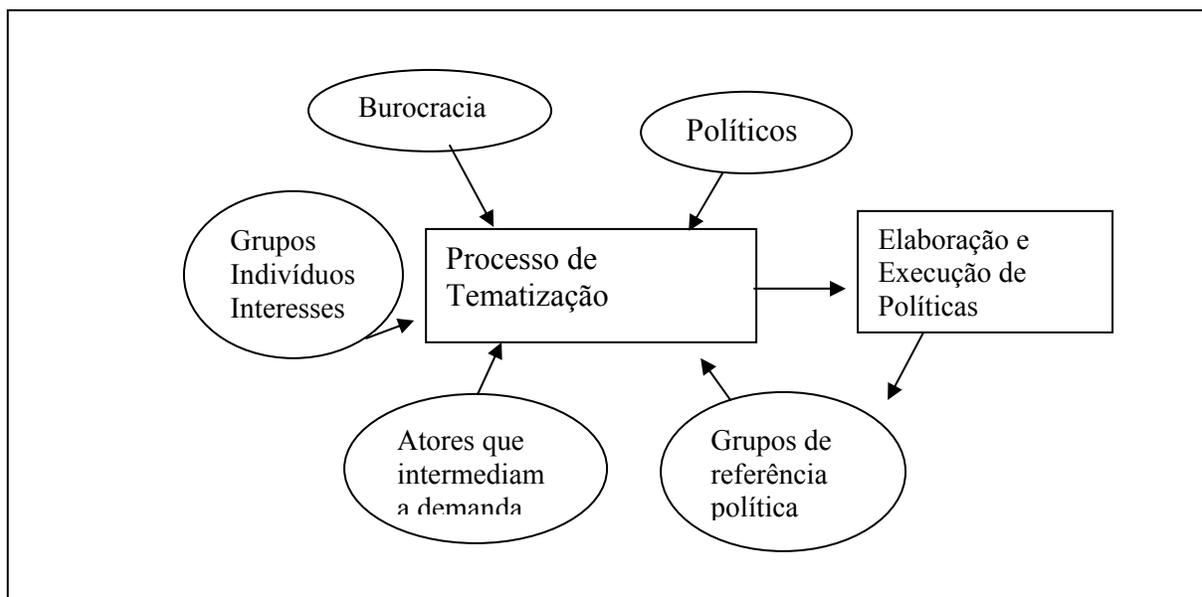


Figura 01  
(1996)

Fonte: Adaptado de Rivera

Da estrutura apresentada depreende-se que nenhum estudo sobre relações institucionais pode deixar de considerar as variáveis que compõem o ambiente onde se insere o objeto, quer sejam elas físicas e formais-estrutura do Estado-, ou mutantes e fragmentadas -sociedade. Tomando-se o exemplo da ineficácia constitucional, infere-se que o estudo de suas causas não pode deixar de considerar a organização da *Res Publica* e sua estrutura burocrática, na mesma proporção em que deve atentar para as manifestações de grupos de referência política como sindicatos ou a imprensa. Assim, toda a metodologia de pesquisa deve ser montada levando-se em consideração que a exclusão de algum campo de análise pode produzir um estudo incompleto naquilo a que se propõe.

Aliás, com relação à mecânica do trabalho, deve-se atentar, inicialmente, para o fato de que em análises desta natureza o estudo de um caso concreto pode se constituir em instrumento bastante esclarecedor já que permite, na prática, atestar ou refutar os

argumentos que forem levantados na revisão de literatura e na pesquisa documental prévias (Hartley, 2001). Por isso, optou-se por focalizar, de forma específica, um serviço público, qual seja o de água. Com vistas a compreender as dificuldades de se institucionalizar o que determina a Constituição em relação à distribuição equitativa de recursos e atribuições entre os entes federativos, o exemplo do abastecimento de água parece ser adequado por comportar, nos dias de hoje, vários modelos de gestão pública e privada, espalhados por todo o país, e raramente decorrentes de um processo dialético que justifique qualquer das escolhas.

Isso se explica, em parte, pela pouca clareza do arcabouço legal brasileiro nesse campo. De acordo com o Código Civil, por exemplo, o fato de todas as águas pertencerem à União e aos estados, faz com que sejam incluídas na categoria de bens públicos de uso comum. Esse conceito ambíguo gera inúmeras divergências em relação a quem deve prestar o serviço e em que condições.

Ressalte-se, também, que em inúmeros casos espalhados pelo Brasil a estrutura da prestação dos serviços é anterior ao advento de legislação específica sobre o assunto. Dessa maneira, muitas das leis surgidas para ordenar o setor eram, simplesmente, natimortas.

Convergentemente, o fato de a Carta Magna deixar implícito que a competência para o abastecimento de água deve ser responsabilidade dos municípios vai de encontro aos interesses de parte dos demais entes e dos indivíduos que os dirigem em promover a transferência dessa incumbência aos municípios. Argumentam esses entes que, por serem proprietários das águas, devem ter a faculdade de determinar como elas serão utilizadas.

Além disso, supõe-se que, como a União e os estados ficam com a maior parte do bolo tributário e a prestação de serviços de água é tida como rentável, os agentes que comandam esses poderes se recusam a abrir mão da primazia. Assim, parece ficar patente que a elaboração de legislação clara sobre o assunto pode facilitar o processo de descentralização, pelo que torna-se evidente ser preciso identificar pontos onde a lei vigente é omissa ou pouco elucidativa.

Além da inconsistência das leis, outras causas possivelmente associadas à centralização do poder no país são a resistência à mudança, a escassez de recursos e a imensa diversidade sócio-econômico-cultural que faz com que as visões sobre o Estado variem fortemente de acordo com as regiões e os contextos históricos. Esse cadinho

brasileiro também reverencia o poder fundado na submissão ao carisma puramente pessoal em detrimento de um estatuto qualquer (Weber, 2003), o que, ao longo da história e repetidas vezes fez com que a imagem de um líder carismático se confundisse com a do próprio poder público no país, o que pode ter contribuído para inviabilizar a institucionalização dos princípios federalistas em alguns momentos específicos.

Diante da profusão de termos apresentados, cabe fazer uma pausa neste momento, para efetuar algumas distinções teóricas sobre os conceitos utilizados e o seu grau de significância para o atingimento dos objetivos do trabalho. Com relação ao Estado, vale-se da Teoria das Organizações ao se assumir a visão de que uma organização não está somente inserida num ambiente e, sim, em constante interação com ele, ou seja, com tudo o que a cerca (Robbins, 1996). Assim, o Estado, por mais ineficiente e lento que seja, não é uma estrutura estanque, mas sim, um organismo sob influência constante dos processos que o permeiam e dos atores responsáveis por esses processos.

Portanto, mecanismos inerentes à interação com o ambiente, como o da cooptação por exemplo, não seriam nada mais do que uma das formas de pressão exercida pelo meio, através de suas lideranças, com o intuito de se institucionalizar determinado valor (Fachin, Mendonça, 2003). Esse conceito é essencial para o sucesso na busca das razões pelas quais o federalismo não se institucionalizou no Brasil, pois, se a institucionalização de um princípio ocorre, em certo grau, em função da pressão, consciente ou não, dos atores sobre os seus representantes e sobre outros segmentos da sociedade, há de se imaginar que no caso do federalismo brasileiro, um desses elos não desempenhou o seu papel.

No que tange ao termo descentralização, deve-se distinguir a modalidade política da sua sucedânea administrativa. Elas são distintas, não somente pelas funções diferentes que exercem, mas pelo próprio título que caracteriza o seu fundamento. A descentralização política expressa a idéia de direito autônomo, enquanto na descentralização administrativa encontra-se um fenômeno de derivação dos poderes administrativos que, por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado (Bobbio, 1983).

Diante de todo o exposto torna-se importante ressaltar que o estudo parte da premissa de que todas as causas para a ineficácia constitucional, ao menos no aspecto focalizado, estejam agrupadas em quatro dimensões. A primeira dimensão é político-administrativa e diz respeito à estrutura do Estado brasileiro, burocratizado e ineficiente.

No segundo grupo estão elencadas razões de natureza jurídico-institucional, uma vez crer-se que o federalismo proposto na Constituição Federal não é o que efetivamente se pratica. Uma outra dimensão agrupa fatores sócio-culturais e leva em consideração, de forma substancial, a própria formação histórica do país. Finalmente, a última das dimensões imaginadas é aquela que engloba variáveis econômico-financeiras e se refere às receitas e despesas do Estado ou de seus permissionários e as implicações de tais políticas sobre a sociedade a ser beneficiada ou negligenciada pelas ações oficiais.

Outra premissa do trabalho é a de que, embora sejam independentes entre si, as ações e processos inerentes a cada uma das variáveis que constituem as quatro dimensões possuem implicações sistêmicas sobre as demais e sobre o resultado prático final, que é o da ineficácia constitucional no que tange ao princípio federativo.

Aliás, convém explicitar que o termo ‘ineficácia’ assume, neste projeto, tanto as acepções do mundo jurídico quanto do administrativo, ainda que o objetivo do trabalho seja o de refletir sobre as suas implicações no segundo universo (Administração Pública). No meio jurídico, a eficácia constitucional é, tão somente, a aptidão do preceito para produzir efeitos no ordenamento legal que rege a sociedade (Meirelles, 1990a). Para a epistemologia da Administração, eficácia é o grau em que a organização alcança uma meta declarada (Daft, 2003).

Por conseguinte, pode-se dizer que, no caso da prestação dos serviços públicos no Brasil, a eficácia plena seria resultante da observância estrita do que preconiza a Constituição Federal sobre quem deve prestar cada serviço, aliada à percepção da sociedade de que está recebendo o serviço público no nível de qualidade adequado. Ocorre que há um vácuo entre o federalismo previsto na Constituição e a real divisão de tarefas e recursos entre os entes e um sentimento patente de que os serviços prestados pelo Poder Público não fazem jus à tributação imposta à sociedade.

Por tudo isso, constatar ou refutar as razões da ineficácia constitucional acima elencadas e revelar outras causas, objetivos do estudo, podem ser de grande valia para a sociedade brasileira no momento em que se almeja melhorar a qualidade dos serviços públicos e, por conseguinte, aumentar o grau de confiança do indivíduo nas instituições nacionais como um todo e no Estado, em particular.

Algumas dessas razões são tidas como evidentes, e estão consolidadas na literatura sobre o assunto, mas, nem por isso, a sociedade brasileira conseguiu obliterá-las e o estudo ora apresentado visou a aprofundar as discussões sobre essa incapacidade. Apontar tais causas e verificar como elas impactam a sociedade, através de um estudo de caso, constituiu um primeiro intuito da pesquisa.

Hipoteticamente, outras tantas causas seguem encobertas pela névoa dos interesses particulares e da peculiar cultura administrativa nacional. Sobre essas razões, estruturou-se outro objetivo para o estudo, qual fosse o de delimitá-las, se de fato existissem. Crê-se que o simples fato de apontá-las com clareza, pode auxiliar as inúmeras iniciativas acadêmicas e da sociedade civil organizada no sentido de implementar novos mecanismos de controle social e de inculcar os valores da transparência e da ética, hoje resumidos no conceito de *accountability* (Daft, 2003), em todas as políticas públicas porvindouras.

Nesse sentido, o estudo de caso sobre a municipalização dos serviços de água visava a aprofundar a discussão sobre o assunto e trazer à colação aspectos ainda pouco explorados nesta temática, comparando as informações coletadas com as percepções de atores envolvidos no processo decisório e na implementação das ações sob o regime estabelecido.

Acreditava-se que, se bem executada, a pesquisa poderia auxiliar nos procedimentos futuros de agentes públicos, na atividade legiferante e na implementação de políticas concatenadas entre os entes da federação, e dos indivíduos, no posicionamento que devem adotar acerca do melhor modelo para o provimento dos serviços de interesse coletivo. Sob essa lógica, a medida de eficácia do estudo é a de encontrar respostas adequadas às seguintes perguntas: Os estudos já realizados sobre a não institucionalização do princípio federativo no Brasil conseguiram apontar todas as suas causas? Em caso contrário, quais são as razões ainda não evidenciadas? Como se dá, efetivamente, um processo de municipalização de serviço público no Brasil? No caso específico estudado, quais medidas poderiam catalisar o processo de institucionalização do Princípio Federativo, sob a forma da municipalização?

## 1.2) Objetivos

### 1.2.1) Objetivo Geral

A institucionalização do princípio federativo é um tema muito debatido- entre outras razões- em função da ineficácia da Constituição em assegurar a divisão equânime de tarefas e recursos entre os entes cuja co-existência deve harmonizar. Nesse sentido, o trabalho visa a aprofundar os estudos sobre as incongruências entre o que dispõe o arcabouço legal brasileiro e a realidade vivida por estados, municípios e União, no que tange à concertação das atribuições entre eles imposta pelo regime federalista; por meio da focalização de um serviço público, qual seja o abastecimento de água. Em suma, o estudo buscou compreender o que leva a Constituição brasileira a ser ineficaz na divisão a que se propõe e, a partir dessa definição, eventualmente demonstrar alguns caminhos possíveis para promover a institucionalização desse conceito.

### 1.2.2)Objetivos específicos

-Realizar apanhado histórico sobre a evolução das relações entre os entes federados no Brasil, com vistas a encontrar explicações sócio-culturais para a não consecução do federalismo proposto na Constituição Federal

-Apresentar, criticamente, os modelos de provimento dos serviços de interesse público no Brasil, com ênfase nos serviços de abastecimento de água

-Apresentar experiências de municipalização dos serviços de abastecimento de água no país, com foco nas relações institucionais de cada processo

-Retratar um processo, em curso, de municipalização do serviço de água

-Avaliar, segundo a teoria institucionalista, as causas e efeitos da ineficácia constitucional, especialmente no que se refere à concertação de tarefas entre os entes federados

-Conhecer a percepção de agentes públicos e da sociedade civil organizada que possam interferir no processo, direta ou indiretamente, à luz da teoria dos *stakeholders*

-Propor medidas para promover a institucionalização estudada

### 1.3) Justificativa

Como as estruturas sociais permitem aos indivíduos interagir e, ao mesmo tempo, são reproduzidas por essas interações (Capra, 2002), refletir sobre as relações institucionais que, em última instância, constituem uma nação, na acepção contemporânea, deve ser preocupação de todo e qualquer indivíduo e, oferecer subsídios para essa reflexão, deve ser uma obsessão das ciências sociais. É a partir da difusão dessas informações que a sociedade pode instalar o processo dialético no qual se posiciona entre manter ou reformular a ordem vigente.

No caso da Administração Pública - aqui vista como sub-divisão do estudo das organizações-, a interação dos *stakeholders*, aqueles que detêm um interesse no desempenho da instituição focalizada (Daft, 2003), é ainda mais usual e desejada, uma vez que, em teoria, a estrutura na qual ela atua existe, única e exclusivamente, para assegurar o bem-estar dos indivíduos. É importante frisar que tal interação pode ocorrer de maneira fluida ou através de rupturas institucionais, sendo que na primeira hipótese ela é vista como uma possibilidade de aprimoramento e na segunda costuma representar um ponto de inflexão.

Considerar-se-á, para efeito do presente estudo, as formas de interação dos *stakeholders* que sejam universalmente consagradas como inerentes ao Estado de Direito e, portanto, sejam facultadas pelo ordenamento jurídico das diferentes sociedades.

Como na maioria das nações modernas a Constituição é vista como essa base legal que fundamenta e regula as atividades humanas, o disposto em seu corpo tem implicações sistêmicas sobre todo o tecido social de um país. Por essa lógica, uma análise sobre as razões que levam a Constituição brasileira a ser ineficaz em alguns de seus propósitos se torna importante para a sociedade à medida que as determinações do texto constitucional perpassam e afetam praticamente todas as atividades do Brasil e são mantidas ou alteradas a partir da retroalimentação feita por essa mesma coletividade, de maneira direta ou por intermédio de seus representantes.

Assim, um estudo sobre a Constituição do Brasil não pode ser dissociado de uma análise histórica, cultural e econômica da formação institucional do país, razão pela qual o estudo contemplará tais tópicos. De maneira análoga, não se pode deixar de delimitar a evolução do pensamento político-administrativo que lastreou a criação do Estado moderno e que culminou com o advento do federalismo (Linz,1999), princípio basilar da Carta Magna nacional. É indispensável, também, tentar descrever, à luz de parte do referencial teórico sobre a matéria, as implicações do modelo atual sobre os *stakeholders* e as conseqüências da adoção de caminhos alternativos, pelo que se optou por fazer pesquisa focalizando um aspecto específico das relações federativas decorrentes das disposições constitucionais, qual seja o da municipalização da prestação de serviços.

Observando-se os assuntos envolvidos e a metodologia escolhida (mais bem delimitada no capítulo III deste projeto), percebe-se que o maior intuito do estudo é o de aprofundar o conhecimento sobre as causas da ineficácia constitucional e condensar informações sobre o assunto com vistas a fomentar reflexões futuras de gestores e usuários de serviços públicos em geral. Dessa maneira, espera-se que os resultados da pesquisa, em todas as suas vertentes, possam se somar a inúmeros trabalhos que têm como escopo o Estado brasileiro e suas relações com a sociedade, e contribuir para compreender o fenômeno em tela e para aperfeiçoar as relações institucionais e a Administração Pública nacional como um todo.

#### 1.4) Delimitação do Estudo

Com vistas a constatar ou refutar o postulado da ineficácia constitucional, que para efeito do estudo projetado está calcado na não institucionalização do princípio federativo, realizou-se pesquisa sobre a prestação dos serviços de abastecimento de água, uma vez se tratar de um dos mais controversos itens na divisão de responsabilidades entre os entes federados no Brasil. A análise sobre os serviços de água foi fomentada por dados, coletados durante as pesquisas bibliográfica e documental, sobre o Estado brasileiro e que levem em consideração fatores teóricos, históricos e culturais para delimitar o ambiente no qual o caso concreto estudado se insere.

Cabe informar que grande parte desse estudo de caso se deu sobre o município de Sousa (PB), que durante a confecção do projeto encontrava-se com um processo de municipalização do abastecimento de água em curso. Como tal processo, à época de início deste trabalho, estava sendo contestado judicialmente pelo Estado da Paraíba, o então provedor do serviço, inferiu-se que o caso em tela poderia ser muito útil à análise pretendida, uma vez que exporia as alegações dos dois entes de maneira mais clara e direta. Para tanto, pretendia-se efetuar entrevistas com representantes das partes, em várias esferas, com representantes de outros poderes, com operadores do Direito e com outros atores ligados ao tema, para comparar tais percepções aos resultados da pesquisa documental.

Previamente, efetuou-se um breve apanhado de outros contextos históricos e regionais e a apresentação de construtos teóricos que facilitem a compreensão do fenômeno. O alargamento dessa base conceitual acabou sendo de grande valia para, posteriormente, identificar, por meio de entrevistas, a percepção que agentes públicos e determinados segmentos da sociedade civil organizada têm acerca da situação corrente; função da Constituição de 1988, e, por conseguinte, dos modelos atualmente utilizados.

A partir desse contraponto, esperava-se poder identificar os gargalos que, em tese, impossibilitam a institucionalização e tornam, ao menos nesse ponto, a Constituição ineficaz. Acredita-se, também, que após tal etapa, estar-se-ia apto para propor medidas e caminhos alternativos ao modelo atual, com vistas a institucionalizar o Princípio Federativo no Brasil.

## **2 - REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo, são apresentadas análises sobre variáveis que, segundo o postulado básico deste projeto, englobam a maior parte das razões pelas quais o princípio constitucional federalista não se institucionaliza no país. Com vistas a ajudar a compreensão desse fenômeno e do próprio estudo em si, este capítulo contém, também, uma breve discussão de três teorias cujos conceitos, crê-se, ajudam a compreender a ineficácia constitucional brasileira, quais sejam as teorias geral de sistemas, do institucionalismo e de *stakeholders*. Por fim, se introduzirá o universo da prestação dos serviços de água no Brasil, sobre o qual se calcou o estudo mais aprofundado para buscar

delimitar as relações pessoais e institucionais que obstaculizam a efetivação da divisão federativa .

Com relação ao primeiro foco do capítulo, tencionou-se apresentar as facetas visíveis das dimensões político-administrativa, jurídico-institucional, sócio-cultural e econômico-financeira que, segundo propõe este trabalho, abrangem as causas da ineficácia constitucional mais amplamente aceitas. Com relação à primeira dimensão, o foco de estudo é o da configuração do Estado moderno. Partindo-se de conceitos clássicos, o estudo visa a listar as distintas fontes das quais foram retiradas o modelo democrático, republicano e federalista que marca grande parte das nações contemporâneas e que igualmente é a estrutura do Poder Público no Brasil.

Na segunda dimensão, a atenção principal é para com o modelo de federalismo adotado no país e as dificuldades que determinados pressupostos do arcabouço jurídico-institucional enfrentam para se institucionalizar, especificamente o que determina o repasse de atribuições e recursos para os municípios. Tal processo, a que se convencionou chamar de municipalização, se confunde com o recente aumento das demandas sociais por maior participação no processo decisório da Administração Pública, razão pela qual a sua análise precisa transcender as determinações positivas do Direito e buscar explicações, também, nas relações institucionais que permeiam a vida brasileira. Assim, o projeto visou a descrever o modelo federalista praticado no país e denotar as associações existentes, em determinadas interações entre o Estado e a sociedade, que decorrem desse modelo.

No que diz respeito às variáveis sócio-culturais, acredita-se que a partir de sua delimitação o pesquisador estaria apto a compreender certas relações e costumes incutidos na população brasileira e, por conseguinte, na atuação de sucessivos governos, em todas as esferas de poder. Não se trata de fazer uma análise sociológica aprofundada da formação brasileira, mas, apenas, de agregar uma perspectiva essencial à compreensão do fenômeno estudado.

Nesse sentido, o objetivo primordial deste tópico é o de apresentar tais variáveis e acumular o maior número possível de informações para fomentar o processo de pesquisa, que, em tese, delimitaria as causas que se pretende expor. Como a exposição das causas da ineficácia constitucional é um dos objetivos da pesquisa feita, acredita-se que neste projeto não caiba refletir sobre elas, mas sim apresentar as estruturas nas quais elas se inserem.

Pela mesma razão, a não evidenciação de algumas dessas razões neste primeiro momento não configura um limite do estudo, mas indica, apenas e tão somente, que a gama de razões a ser estudada é muito vasta.

## 2.1) Variáveis que se relacionam com a ineficácia constitucional

### 2.1.1) A estrutura do Estado

Nos últimos anos, a busca por definir o tamanho e a estrutura ideais do Estado vem dominando os debates sobre Administração Pública em geral e sobre a gestão da República brasileira, em particular. O recrudescimento da discussão no Brasil ocorre em um momento de rescaldo da derrocada do modelo socialista e da decretação, por parte de alguns teóricos, da premência dos princípios liberais sobre outras doutrinas. Para alguns, essa hegemonia seria tão clara, que os seus efeitos sobre a sociedade teriam como uma de suas conseqüências mais sérias tornar o próprio debate anacrônico, o que configuraria um metafórico fim da história (Fukuyama, 1991).

Correta ou equivocada, essa linha de pensamento, dominou o cenário internacional na primeira década após a desestruturação do sistema de economias planificadas e somente agora volta a ser questionada com mais veemência. Ocorre que, para que se reaviva esta discussão, é necessário, uma vez mais, voltar aos primórdios do debate político e da fundação dos estados modernos e reconstituir os passos, dentro de seus contextos históricos, que conduziram a sociedade ao *status quo*.

Assim, deve se ter em mente que, com vistas a eleger o modelo mais adequado às necessidades de cada grupo social, atenta-se, inicialmente, para as próprias razões pelas quais o Estado se constitui. Na sociedade dita pós-moderna, essas razões foram relativamente homogeneizadas sendo, portanto, aplicáveis à maioria das nações contemporâneas. Os princípios de igualdade, liberdade e fraternidade disseminados pela Revolução Francesa com o intuito de assegurar aos indivíduos o direito à participação nas decisões de impacto coletivo e, portanto, à auto-determinação, fundamentados no conceito de Democracia moldam, hoje, a maioria absoluta dos textos constitutivos das nações atuais.

Obviamente, a Democracia foi instituída como modelo de organização coletiva pelos gregos há milhares de anos. Sem embargo, os primeiros embriões dos atuais modelos

democráticos surgiram, ainda na Idade Média. Já em 1688, com a Revolução Gloriosa de Cromwell, cria-se o primeiro elo entre a sociedade e os Estados-nação que surgiram logo em seguida, através da configuração da monarquia constitucional e do conseqüente *empowerment* da burguesia via parlamento (Said, 2004).

Ainda não se tratava do antiabsolutismo, do desejo da autoridade contida, limitada pelo consentimento do povo, pelo direito natural, a fim de eliminar o risco do despotismo, mas significava a primeira limitação à doutrina do direito divino e a criação de uma instância, ainda que restrita, de intermediação dos interesses públicos (Chevallier, 2002). A coisa pública iniciava seu processo de formação até assumir a acepção contemporânea, que é a de um corpo formado por milhares de indivíduos aglomerados (Hobbes, 1998), sendo, portanto, de todos, em associação, e de nenhum deles, individualmente.

Não é mais do que um homem artificial, embora de estatura muito mais elevada e de força muito maior que a do homem natural, para cuja proteção e defesa foi imaginado. Nele, a soberania é uma alma artificial, pois que dá vida e o movimento a todo o corpo. *Salus populi*, a salvação do povo é a sua função.

Contudo, os conceitos de democracia - Governo do Povo- hoje utilizados, passam a fazer parte da estrutura dos estados modernos somente a partir da Constituição Estadunidense, exarada em 1787. Morris (1997), um dos artífices da Revolução Americana, demonstra a coesão entre Estado e comunidade que inspirou a confecção daquela peça constitucional.

When this spirit prevails, the government, whatever its form, will be wise and energetic because such government alone will be borne by such men. And such a government, seeking the true interest of those over whom they preside, will find it in the establishment of a national character becoming the spirit by which the nation is inspired<sup>1</sup>

Desde então, os seus defensores conseguiram espalhar seus conceitos por inúmeros países ao redor do mundo e, não obstante ainda existir vários regimes autoritários no

---

<sup>1</sup> Quando esse espírito prevalecer, o governo, sob qualquer forma, será sábio e energético, porque esse governo específico será mantido por tais homens. E tal governo, na busca do verdadeiro interesse daqueles a quem deve gerir, vai encontrá-lo ao estabelecer um caráter nacional que se torne a alma inspiradora da própria nação

cenário atual, tornar majoritário o campo dos que defendem a democracia como o mais perfeito dos sistemas de organização coletiva.

Para essa corrente, ao assegurar, em tese, a participação popular nas decisões que afetam o meio no qual se insere, através de seus representantes livremente escolhidos, o princípio da democracia se confunde com a própria razão pela qual o Estado se constitui, que é, notadamente, a de prover bens e serviços para a sociedade a partir da consubstanciação de esforços e da definição de prioridades dos indivíduos que a constituem e que consentem a existência desse poder público. Nesse sentido, Locke (1988) afirma que o Estado deve se formar, com o intuito de proteger os homens e aquilo que produzem, mas apenas após a manifestação desses mesmos homens. Da mesma forma, diz ele que:

Sendo todos os homens naturalmente livres, iguais e independentes, nenhum pode ser tirado desse estado e submetido ao poder político de outrem, sem o seu próprio consentimento, pelo qual pode convir, com outros homens, em agregar-se e unir-se em sociedade, tendo em vista a conservação, a segurança mútua, a tranqüilidade da vida, o gozo sereno do que lhes cabe na propriedade, e melhor proteção contra os insultos daqueles que desejariam prejudicá-los e fazer-lhes mal.

Entre as premissas teóricas dos clássicos e a prática, estabeleceu-se, ao longo dos tempos, os códigos legais sobre os quais são lançadas as bases dos direitos e deveres dos indivíduos e da coletividade. Nesse ponto, o Estado, formado pela supracitada aglomeração dos indivíduos, passa a ter como uma de suas principais obrigações, proteger os interesses da maioria em detrimento de interesses individuais que os firam. Analogamente, ao se delegar ao Estado a responsabilidade de organização da vida social de um país, se lhe outorga, também, o poder coercitivo.

Tal como as instituições que o precederam, o Estado moderno é uma relação de homens que dominam seus iguais por intermédio da violência legítima. Por isso, com vistas a consolidar a existência estatal, os dominados devem aceitar a autoridade dos poderes dominantes (Weber, 2003). Nesse caso, é importante frisar que sob o Império da Lei, tal dominação não configura jugo, uma vez entender-se que a capacidade de coerção foi outorgada ao Estado pela maioria da sociedade que, através dos seus representantes, expressou o seu interesse.

De fato o Estado é visto como a representação da vontade coletiva, em nome de cujo bem estar deve atuar. Tal percepção se cristaliza no universo jurídico, que estabelece os limites de sua atuação e das aspirações dos indivíduos em relação às suas ações. Dallari, por exemplo, define o Estado como a ordem jurídica soberana que almeja o bem-comum de um determinado povo, vivendo em território expressamente definido (1982). Essa é a aceção majoritária na imensa maioria dos países contemporâneos e um princípio fundamental da organização social brasileira. Prova inequívoca disso é que a Constituição Federal estatui, em seu Artigo I, que, no Brasil, todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido.

Tais definições permitem inferir que, em geral, onde há a prevalência do estado democrático de direito e a conseqüente observância do que dispõe o arcabouço legal, cabe à sociedade delimitar o tamanho do poder público e a sua forma de atuação e isso é, por si só, um perene elemento desafiador do *status quo*, já que catalisa, sistematicamente, revisões da forma e dos objetivos desse poder. Portanto, a determinação do modelo ideal de Estado ocorre muitas vezes por exclusão, já que é função, em grande parte, da delimitação do que a sociedade civil não deve fazer em hipótese alguma, do que deve fazer como corpo autônomo da sociedade e o que deve fazer em parceria com o poder público do qual também é parte intrínseca.

Tal delimitação se dá no espaço público, *locus* onde há a mediação entre os cidadãos e o Estado e onde se forma a opinião pública (Habermas apud Barbiero, Chalout, 2003). Esse espaço pode ser explorado através de suas formas convencionais como o Parlamento, os sindicatos e as assembléias ou por intermédio de novas variantes tais quais as organizações não governamentais e a mídia eletrônica. Ambas têm em comum, e em tese, a intenção de exprimir a vontade coletiva e de fazer o Estado atuar segundo o que ela estabelece. Por outro lado, as novas estruturas representam uma tentativa de colocar o indivíduo no centro das decisões.

A onda da centralização dos cidadãos e de suas organizações na esfera pública é um fenômeno recente e global, contemporâneo do surgimento do que vários autores qualificam como uma sociedade mais reflexiva e inteligente. Agora, esses indivíduos são constantemente convocados a emitir juízos de valor e a formular escolhas. Nesse processo, tornam-se personalidades flexíveis capazes de se reinventarem e se reconstruírem para

fazer frente a novos desafios; cidadãos capazes de transformar o espaço público num campo argumentativo e de produzir diferenças efetivas na condução da vida social (Cardoso, Franco, Oliveira, 2000).

Mas à parte da extensão e da forma de participação popular, há uma outra delimitação inerente à estruturação do Estado e que diz respeito à sua configuração jurídica. Em teoria, essa classificação é simples, pois se tratará da forma unitária quando houver um só centro de poder e da forma complexa quando existir mais de um centro de poder estatal. Contudo, as diversas experiências mundiais levaram à criação de uma gama de termos para representar as variações que descendem dos dois núcleos conceituais. Fala-se, por exemplo, em Estado unitário centralizado ou descentralizado e em Estado regional ou federal, conforme o grau de parcelamento do poder investido (Gandolfi Dallari, 1985).

Quando do seu advento, o Estado moderno era essencialmente unitário, uma vez ser descendente direto das monarquias absolutistas, para as quais a centralização era vital. A máxima era a de que os que manejassem os negócios de Estado não deviam pensar em si mesmos, mas no governante e dirigir-se a ele, apenas, para tratar do que o interessasse (Maquiavel, 2003). Ainda que a natureza do poder no Estado moderno seja distinta - concessão popular e não, desígnio divino-, ainda se vale do conceito medieval para definir o Estado unitário a partir da existência de um único centro de impulsão política e de instituições públicas, mesmo que o Estado unitário não seja monocrático (Gandolfi Dallari, 1985).

Nos dias atuais, o foco do debate foi transferido para a definição do grau de centralização político-administrativa à qual o Estado deve ser submetido. Tratar-se-á de centralização a prática de unificação de poder, observada no que diz respeito ao monopólio da força e da capacidade decisória. Manifesta-se, portanto, na faculdade de decisão e de nomeação e na hierarquização pela qual o superior sempre exerce influência sobre o subalterno. Neste ponto, há que se distinguir dois conceitos cujos significados são comumente misturados, quais sejam a centralização e a concentração. Como visto, centralizar é restringir o poder a um nível institucional único ou extremamente hierarquizado dentro de um determinado contexto social. Por seu turno, concentrar é limitar o poder de decisão dentro de uma mesma organização ou, no caso do Estado, dentro de uma mesma pessoa jurídica de direito público.

Em sentido inverso, a desconcentração consiste em transferir o poder de decisão das autoridades centrais para os representantes locais por ela nomeados e que são dependentes das autoridades centrais (Duverger apud Gandolfi Dallari, 1985). Já a descentralização se configura pelo partilhamento previamente definido da capacidade decisória e executiva.

Dessas definições decorre a percepção de que a descentralização do Estado pressupõe a descentralização política, diametralmente oposta ao unitarismo. Portanto, quando se falar em descentralização na Administração Pública brasileira estará subentendida a transferência de parte da capacidade decisória para outras esferas do poder que não a União. Tal processo tem como premissa o empoderamento das autoridades locais e pressupõe a divisão de tarefas e de recursos para a sua consecução.

Ocorre que a descentralização pode se dar em diferentes graus e sob várias estruturas legais. Quando as autoridades locais possuem uma margem limitada de autonomia estará se tratando de um Estado regionalizado. Exemplos modernos de nações estruturadas por Estados regionais são a França e a Bolívia, onde as unidades constitutivas do país não podem exarar Constituições próprias. Em países como os citados, as determinações legais estatuídas somente vigorarão mediante a aprovação do poder central.

Na outra ponta, onde houver capacidade legislativa e autonomia constitucional, estará configurado o Estado federal. Sob essa estruturação, os entes possuem direitos legislativos amplos e a suas determinações somente poderão ser contestadas, no âmbito do poder central, em caso de ferimento à Constituição da Federação. Em países como o Brasil, a Alemanha e os Estados Unidos (EUA), cada estado federado possui a sua própria carta constitutiva, a qual passa a vigorar apenas na circunscrição geográfica e populacional daquele mesmo ente (Saraiva, 1992). Tome-se de exemplo o caso da pena de morte que não é proibida pela Constituição dos Estados Unidos. A partir do momento em que o texto constitucional da Federação não veda tal prática, os estados-membros têm a faculdade de legislar sobre o tema. Assim, o princípio federativo está sendo observado quando o Estado do Texas executa um prisioneiro condenado à pena capital e o Estado da Califórnia considera a mesma prática como crime perpetrado pelo poder público.

Exemplos como o supracitado, parecem indicar que para a institucionalização de uma Federação é necessário haver respeito aos desígnios de cada ente, mas, sobretudo, haver respeito aos preceitos da Constituição Federal, ou de código equivalente, quando

existir. Sendo o Estado capitalista ou comunista, laico ou teocrático, monarquista, parlamentarista ou presidencialista, um dos elementos de amálgama federativo costuma ser o código legal.

Por todo o exposto, percebe-se que na dissertação ora conduzida, a discussão mais importante não é a doutrinária, mas sim, a jurídico-administrativa. Não obstante a discordância de vários autores sobre a inexorabilidade da aplicação *ad nauseum* dos conceitos liberais, vista como um surto sem precedentes de retórica triunfalista entre os defensores do livre mercado (Melman, 2002) há que se ter em mente que tal discussão não é pertinente ao objeto do estudo, já que um texto constitucional pode ser uma peça meramente decorativa, tanto em um regime essencialmente liberal, quanto em um sucedâneo socialista.

Sabe-se que uma apresentação dos diversos modelos estatais, com suas bases ideológicas e sua evolução histórica, é importante para a compreensão da versão escolhida pelo país, assim como é importante explicitar as alternativas à estrutura vigente e o grau de liberdade que o espaço público concede à sociedade para essas possíveis mudanças. Nessa linha, o estudo contempla essa análise, ainda que breve, da evolução do pensamento político sobre o papel do Estado na sociedade.

Dessa forma, pretendeu-se fazer um sucinto apanhado das filosofias que após o advento do Estado moderno buscaram definir o seu formato ideal. De Marx ao ‘socialismo de mercado’ chinês, de Smith ao centralismo do espírito crematístico na sociedade contemporânea (Aktouf, 2004), consolida-se a preponderância que as duas grandes correntes da doutrina política tiveram na formulação dos modelos jurídico-administrativos em voga.

Contudo, uma análise sobre o papel do Estado na sociedade pós-moderna não pode ficar restrita ao binômio liberalismo-socialismo e suas inúmeras vertentes, ou mesmo a conceitos supostamente alternativos como a Terceira Via. É certo que a doutrina tem um papel preponderante na formulação das políticas e na visão de mundo de cada sociedade em particular, mas como já foi dito anteriormente, a institucionalização de uma federação parece depender mais das estruturas sobre as quais é montada e dos interesses individuais e coletivos dos que dela dependerão.

Por isso, o foco principal da dissertação está realmente voltado para a configuração administrativa do país, com vistas a delimitar o campo no qual os conceitos inerentes ao princípio federativo buscam se encaixar. Assim, no que concerne ao tópico que focaliza o Estado, a pesquisa se concentra nos aspectos de sua configuração que sirvam à institucionalização do princípio federativo ou que se estabeleçam como obstáculos para se inculcar tais valores na cultura política brasileira.

Após a análise da estrutura estatal do Brasil, realizou-se um apanhado sobre os conceitos que fundamentam o federalismo e para os quais se cunhou a expressão Princípio Federativo.

### 2.1.2) O Federalismo imperfeito

Apesar de ser calcado em um conceito com mais de dois séculos de existência e de ser a viga-mestra da configuração de muitas nações modernas- dentre elas o Brasil- o federalismo ainda se constitui em um conjunto de valores hermeticamente fechado à compreensão de grande parte dos cidadãos (Linz, 1999). Nesse sentido, uma análise sobre a ineficácia constitucional no que tange à divisão concertada das tarefas e dos recursos entre os entes de uma federação deve passar, inicialmente, por uma explanação da lógica federalista e da forma que esse modelo assume no Brasil.

De forma sucinta pode se dizer que federalismo é um modelo jurídico-administrativo de estruturação estatal cujo alicerce principal é o da união de Estados em torno de instrumentos e processos comuns de um país. Contudo, as relações de causa e efeito relacionadas ao federalismo vão muito além dessa definição primária.

Em primeiro lugar, há que se compreender a extensão da capacidade autodeterminatória de cada membro da federação. Normalmente, os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no próprio momento do ingresso, mas preservam uma autonomia política limitada (Dallari, 1982). Assim, pelo princípio federalista, os entes possuem capacidade legislativa que se estende até os limites dos dispositivos exarados em nome da Federação, ou seja, da associação desses mesmos entes.

Nas nações federalistas em que as relações jurídico-institucionais se calcem sobre uma constituição, esse será o instrumento, por excelência, de definição do grau de

autonomia e da participação política de cada ente. Tal grau, quando mensurado, exprime as esferas de atuação de cada ente, nas quais não pode haver interferência dos demais componentes da federação. Assim, é a Constituição Federal o mecanismo que acaba por determinar a configuração do Estado federal e os instrumentos necessários à sua manutenção e indissolubilidade (Moraes, 1999).

A partir da definição do papel central desempenhado pela Constituição, chega-se ao segundo nó górdio do federalismo e que concerne a um pacto, feito no seio da sociedade de determinado país e expresso pelo legislador constituinte, acerca da renúncia de certas porções de competências por parte dos entes. É justamente neste ponto que se dá a maioria das querelas entre os membros, tornando letra morta muitos dos dispositivos constitucionais sobre a repartição de tarefas e recursos na federação. Em geral, deveria ser utilizado o critério da predominância do interesse para se atribuir a competência sobre determinada matéria a qualquer um dos entes (Gandolfi Dallari, 1985), mas uma gama de fatores, cuja detecção e confirmação são alvo do estudo ora realizado, se interpõem no processo, fazendo com que as decisões sobre a repartição de incumbências não estejam claramente definidas no texto constitucional ou, simplesmente, não sejam respeitadas.

Especialmente no Brasil, onde se trava um debate constante sobre as competências de cada ente, o estudo dessa fraqueza constitucional é freqüente, especialmente porque é o princípio federativo que rege a vida do país desde a proclamação da República sem que, em momento algum, tenha se dado a devida secularização dos seus conceitos entre os brasileiros. Não por acaso, a repartição de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios ocorre de maneira precária em muitas das áreas de atuação estatal e as zonas de conflito se multiplicam por todo o país.

Com isso, fica claro que a efetividade do princípio federativo decorre dos mecanismos jurídicos na mesma proporção em que depende da estrutura social do país no qual tenta se inserir. No que tange aos seus aspectos legais, além da obediência às normas gerais de um código jurídico-administrativo central e da abdicação de determinadas faculdades por parte de cada um dos entes, a institucionalização do federalismo pressupõe a observância de alguns princípios correlatos.

Inicialmente, há que se atentar para a necessidade de que todos os cidadãos dos diversos Estados-membros aderentes à Federação possuam a mesma nacionalidade

(Moraes, 1999). Assim, aqueles nascidos em Alagoas terão a mesma identidade nacional dos que provém de São Paulo, sendo todos brasileiros. Por analogia, aqueles que nascem em Chiapas são mexicanos à semelhança dos oriundos do Distrito Federal, onde se encontra a Cidade do México.

Também importante é garantir aos entes federados o direito de exarar os seus próprios textos constitutivos (Moraes, 1999). Aqui, a chave é deixar evidente que o arcabouço legal de cada ente não poderá ir de encontro àquele da federação. Deve ficar evidente, então, que o limite da auto-organização dos membros federados é o imposto pelo texto que constituiu a própria federação. Assim, se um determinado aspecto da vida social estiver contemplado na Constituição Federal de 1988, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios brasileiros não poderão exarar leis que se contraponham ao disposto na Carta Magna.

Com relação aos Estados-membros, dois outros aspectos se somam à capacidade de auto-organização. O primeiro diz respeito ao autogoverno, ou a faculdade da população daquela circunscrição escolher diretamente seus representantes nos poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja vínculo de subordinação à União (Cléve, 1993). O segundo é relativo ao direito à auto-administração. Trata-se de exercitar as competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente (Moraes, 1999).

Do ponto de vista legal, outras condições essenciais à configuração da federação são a repartição constitucional de competências entre os entes, a possibilidade constitucional de intervenção federal, a participação dos estados no Poder Legislativo Federal, a possibilidade de criação de novos entes através de consulta popular, a existência de um corpo de magistrados no âmbito do poder judiciário para interpretar e proteger a Constituição Federal e a inviolabilidade da lei que o estatui- o federalismo somente pode deixar de ser a estrutura básica da configuração estatal mediante a promulgação de nova constituição (Moraes, 1999).

Cabe lembrar que no caso brasileiro, o município co-habita a federação, sendo um dos seus entes e tendo, portanto, a faculdade de legislar sobre a sua jurisdição. Essa singularidade permite afirmar que, se a autonomia municipal não é da essência do federalismo em geral, é parte indissociável do federalismo brasileiro em particular (Gandolfi Dallari, 1985). Essa ressalva é essencial para a consecução do estudo pretendido,

haja vista que uma das suas vertentes diz respeito à municipalização dos serviços de água. É mais importante, ainda, porque não há, entre as experiências federalistas no mundo, alguma que se assemelhe à brasileira no que tange à concessão de autonomia aos municípios. Bonavides (1993) corrobora essa visão afirmando que

não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo

No que tange aos municípios brasileiros, o alto grau de autonomia é expresso através da concessão das mesmas prerrogativas asseguradas aos Estados na Constituição Federal. No caso da auto-organização, o instrumento de normatização das atividades municipais é o da Lei Orgânica, cujas normas gerais devem coadunar o disposto nas constituições federal e estaduais. Ocorre que, nesse ponto, vislumbra-se mais uma fraqueza constitucional, haja vista que, em inúmeros casos, os municípios legislam sem observar os dispositivos constitucionais. Aqui, as causas prováveis do fenômeno são a existência de inúmeros interesses conflitantes e o fato de a autonomia proporcionada pela lei não corresponder a uma autonomia real dos entes entre si.

Por seu turno, a materialização do auto-governo nos municípios do Brasil se dá a partir da eleição direta para prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual. Por fim, a exemplo dos estados, os municípios auto-administram-se exercitando as suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal (Moraes, 1999).

Outro ponto a ser observado e cuja delimitação é essencial para efeito deste estudo é o que diz respeito ao financiamento dos entes. Para que seja efetivo, o federalismo pressupõe uma autonomia financeira mínima de cada um dos membros, auferida através de renda própria. No entanto, no caso brasileiro persiste uma forte relação de dependência entre entes em virtude da insolvência de alguns deles. Pequenos municípios interioranos, por exemplo, chegam a ter uma única fonte de receitas, qual seja a dos repasses efetuados por estados e pela União (CNM, 2004).

Para alguns autores a existência de tais relações pode ser vista, tanto como causa, quanto como efeito da ineficácia constitucional. Prova disso é que, apesar de existir uma

forte discussão teórica acerca da pertinência da criação de novas cidades e estados, parece haver consenso no que concerne à necessidade de se propiciar condições objetivas de auto-sustentação a cada um dos entes. No entanto, em municípios onde não há atividade econômica significativa, o poder público local não vislumbra capacidade arrecadatória. Nessas áreas, uma solução poderia ser a transferência de tarefas para a municipalidade com vistas a gerar receita localmente, aproximar o poder público do indivíduo e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos.

Esse tipo de proposta traz consigo uma grande controvérsia acerca da re-alocação de tarefas para estados e municípios- entes menos favorecidos na distribuição da arrecadação tributária no Brasil-, retirando incumbências do poder central. Em casos como o do abastecimento de água, por exemplo, a discussão contrapõe os que alegam que a transferência da tarefa para os municípios melhoraria a qualidade dos serviços e geraria uma fonte de receita para milhares de cidades, àqueles que alegam que, justamente por falta de recursos, tais municípios não estariam aptos a desempenhar essa função.

Debates como esse estão no cerne da discussão sobre a ineficácia constitucional no que tange à repartição federativa das tarefas e recursos entre os entes que constituem a República brasileira. Se a Constituição fosse eficaz em assegurar a obediência aos princípios do federalismo, discussões sobre a ingerência nos serviços públicos simplesmente não ocorreriam. É dessa percepção que nasce o interesse em levar a cabo o estudo ora planejado e é dela, também, que surgem inúmeras manifestações populares em favor de uma revisão completa do arcabouço institucional brasileiro no qual o federalismo se insere.

No país, o modelo vigente parece ser um híbrido entre um Estado unitário e um federalista. Se por um lado existem estruturas que visam a descentralizar o poder, por outro, o da prática, revela-se um Estado que consome mais de um terço das riquezas produzidas no país anualmente e que concentra cerca de 70% dessa arrecadação na esfera da União. A Constituição Federal de 1988 não conseguiu fazer a transição integral entre o modelo centralizador praticado no regime militar e o Estado genuinamente federativo no qual estados e municípios têm capacidade arrecadatória e a responsabilidade pelas atividades típicas do setor público (Gianetti, 2003).

A faceta econômica, porém, é apenas a mais evidente dentre as fraquezas do federalismo brasileiro, mas não a única. A Constituição vigente não conseguiu secularizar, ou mesmo disciplinar, o compartilhamento de poder entre os entes constitutivos da federação brasileira.

Assim, percebe-se que a discussão sobre os instrumentos de financiamento dos entes surge no bojo de um processo dialético mais amplo, e em curso, que, em última análise, visa a empoderar as instâncias locais de poder. Em Estados unitários, mas, principalmente, nos regimes federalistas cresce a demanda por aproximar cidadãos e Poder Público.

Nas nações federalistas tal aspiração parece ser mais forte, uma vez que se pressupõe que a autonomia que elas concedem aos entes exista justamente como forma de aproximação do indivíduo ao Estado. Por outro lado, onde os governos centrais não desempenham as suas tarefas de maneira satisfatória, cria-se um fosso entre a Coisa Pública e o cidadão, gerando a aparente sensação de distanciamento entre os dois atores e pavimentando o caminho para que a sociedade associe essa baixa qualidade dos serviços públicos à centralização e à conseqüente não observância do princípio federativo.

Por conseguinte, parece haver uma relação de proporção direta entre contextos históricos, geográficos e institucionais e a pressão popular por descentralização e empoderamento das instâncias locais de poder. Em regiões onde historicamente o Estado sempre foi centralizador, por exemplo, esse anseio é ainda mais evidente. Tomando-se o caso da América Latina, onde a centralização sempre foi marca estatal, percebe-se que uma das notas que definem a época atual, sob a égide dos modelos de gestão pública e desenvolvimento em uso, é a da demanda por maiores possibilidades de participação dos indivíduos nos assuntos públicos, associada à aproximação de órgãos governamentais aos movimentos de fomento à cidadania (Pressaco, 2000).

Tanto nas nações latino-americanas ditas democráticas, como nas suas sucedâneas em outras regiões do mundo, a tendência dos regimes é avançar em direção a uma maior complexidade de suas tramas institucionais e de suas relações com o conjunto da sociedade, não somente como resposta às demandas por maior participação de todos os *stakeholders*, mas, também, para proporcionar maiores economias no gasto público (Pressaco, 2000). Por

isso, é importante traçar um quadro que mostre a evolução histórica do federalismo e das políticas de descentralização do poder público no Brasil e no mundo.

Tal exercício pode explicar, entre outras coisas, porque, historicamente, todos os movimentos pró descentralização e federalismo sempre esbarraram nos valores disseminados na América Latina desde o início da sua colonização. Se por um lado, parece haver uma espécie de *Zeitgeist* a indicar tendência contemporânea em favor do empoderamento, por outro, parecem sobreviver as variáveis que, ao longo da história, inviabilizaram a institucionalização da lógica descentralizante no continente latino-americano como um todo e no Brasil, em especial. Se há o recrudescimento de movimentos populares em favor de uma maior participação cidadã na gestão pública, há, também, a manutenção de muitas das arcaicas estruturas que são vistas como o mecanismo de perpetuação das práticas centralizadoras e da não institucionalização dos princípios federalistas.

Por isso, estudar a evolução do federalismo no Brasil e compará-la a de outros contextos onde esse sistema também foi implementado pode ser extremamente útil para a detecção de falhas históricas e para a avaliação de soluções já testadas em outras nações. Para tanto, é necessário, antes de mais nada, compreender o caráter reflexivo dessa relação, já que as ações e processos decorrentes do *modus operandi* do federalismo brasileiro influenciam na conformação do contexto sócio-cultural na mesma proporção em que o contexto influenciou o legislador a adotar o federalismo.

Dar subsídios para a interpretação da ambivalência acima mencionada e extrair causas da ineficácia constitucional do seio do tecido social são os objetivos de se fazer um apanhado histórico das relações entre Estado e cidadão no Brasil e da maneira como se vem tentando institucionalizar o federalismo desde a Proclamação da República até os dias atuais.

### 2.1.3) Variáveis históricas e sócio-culturais

Como decorrência de um processo histórico-cultural marcado pela subordinação da colônia ao Reino e pela fraca distinção entre o público e o privado, o Estado brasileiro configura-se, desde os seus primórdios, em castas, ou em estamentos burocráticos. Já

durante o período colonial, tal separação era bastante tênue. Desde aquele momento o patrimônio do soberano se convertia, gradativamente, no Estado, gerido pelo referido estamento e cada vez mais burocrático e personalista (Faoro, 1987).

No agente público – o agente com investidura e regimento e o agente por delegação- pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder.

Assim, ao contrário do modelo jurídico-racional descrito por Weber, a burocracia brasileira, desde a sua formação, foi calcada sobre relações de pessoalidade e no conseqüente predomínio do apadrinhamento sobre o mérito. Mais tarde, a soma de nossas características geográficas com uma inquestionável influência do modelo estadunidense acabaria por propiciar a configuração de uma Federação; o que ajudou no processo de disseminação dos vícios do patrimonialismo, implícitos em muitas de suas ações e processos. Em praticamente todas as instâncias de poder e em todos os quadrantes do país, forjou-se um *Ethos* no qual somente existiam limites à consubstanciação do público e do privado para um determinado nível de poder quando esse era confrontado com interesses de um sucedâneo.

De fato, a coisa pública, em todos os seus níveis, foi fatiada à exaustão e loteada entre os detentores do poder e, esses agentes, com seus descendentes e apaniguados, trataram de criar as bases para a reprodução contínua do modelo. Essa constatação ajuda a compreender por que os processos de descentralização, que à primeira vista poderiam aparentar a proposição de novos paradigmas, sempre foram, na verdade, tentativas de perpetuação do *establishment* ou de insatisfação de grupos alijados do círculo de poder decisório.

Em conseqüência dessa *praxis*, o Estado brasileiro atravessou, ao longo da história, ciclos periódicos de concentração e delegação de poder, em movimentos de sístole e diástole (Golbery do Couto e Silva) que serviram, de forma precípua, apenas para abrandar levantes de contestação, os quais eram sempre limitados no tempo e no espaço. O primeiro exemplo disso, segundo Carvalho (1994), é o da primeira Constituição pós independência,

a de 1824, que é marcadamente centralizadora como uma reação às revoltas populares e movimentos separatistas das classes dirigentes.

As Constituições seguintes comprovaram a tendência cíclica dos movimentos de concentração e desconcentração de poder. Em 1834, por exemplo, com a edição do Ato Tutelas, inicia-se uma fase de descentralização. Esse ato adicional à Constituição de 1824 criou Assembléias Legislativas provinciais para atender a reivindicações federalistas. Mais do que uma decisão decorrente de um processo dialético, o ato adicional foi reflexo das pressões regionais que, à época, punham em risco a própria integridade do país. Segundo os relatos históricos, o centro do debate político naqueles anos foi dominado pelos temas da centralização ou descentralização do poder e do grau de autonomia das províncias porque estava em jogo a unidade territorial do país (Fausto, 2003).

No entanto, esses movimentos iniciais não alteraram a situação dos municípios e, muito menos, abalaram o caráter patrimonialista que moldava o Estado brasileiro- desde o período colonial- no qual o poder privado partilhava com o poder público o exercício da autoridade. Fausto (2003) igualmente corrobora essa visão mostrando que o Ato Adicional (Tutelas) também legislou sobre a repartição de rendas entre o governo central, as províncias e os municípios.

Por meio da nova legislação atribuiu-se às Assembléias Provinciais competência para fixar receitas e despesas provinciais e municipais e, em contrapartida, lançar mão de impostos para supri-las, desde que não colocassem em risco as receitas do poder central. Em decorrência desse fortalecimento das províncias, as suas assembléias conquistaram novas primazias como as de nomear e demitir funcionários públicos, o que se constituiu em importante arma para os políticos regionais, tanto na busca por votos quanto na tentativa de subjugar os inimigos (Fausto, 2003).

No entanto, a deterioração das relações institucionais no Império, que viria a seguir, tornou evidente a sensação de que as instâncias locais de poder já não se satisfaziam com pequenas concessões do Poder Central, à semelhança daquelas acima descritas.

Nesse momento, a incapacidade do governo imperial para dotar o país de um sistema monetário adequado, bem como sua inaptidão para encaminhar com firmeza e positivamente a solução do problema da mão-de-obra, tornam-se instrumentos para que as diversas regiões do país explicitassem seus descontentamentos com o Império e

apresentassem novas reivindicações. De certa forma, passam a evidenciar, também, as divergências crescentes de interesses das regiões entre si (Furtado,1999).

Nas etapas anteriores, mesmo que fossem reduzidas as relações econômicas entre essas regiões, nenhuma divergência de interesses fundamentais as separava. No norte e no sul as formas de organização social eram as mesmas, as classes dirigentes falavam a mesma linguagem e estavam unidas em questões fundamentais, como fora o caso da luta pela manutenção do tráfico de escravos. Nos últimos decênios do século as divergências começam a aprofundar-se. A organização social do sul transformou-se rapidamente, sob a influência do trabalho assalariado nas plantações de café e nos centros urbanos, e da pequena propriedade agrícola na região da colonização das províncias meridionais (Furtado, 1999).

Essa insatisfação das províncias mais desenvolvidas se cristaliza e acaba se transformando em catalizador dos movimentos que culminam com a Proclamação da República.

As necessidades de ação administrativa no campo dos serviços públicos, da educação e da saúde, da formação profissional, da organização bancária, etc., no sul do país são cada vez maiores. O governo imperial, entretanto, em cuja política e administração pesam homens ligados aos velhos interesses escravistas, apresentava escassa sensibilidade com respeito a esses novos problemas. A proclamação da República em 1889 toma, em consequência, a forma de reivindicação da autonomia regional. Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel fundamental no campo da política econômico-financeira (Furtado,1999)

Obviamente, a primeira Constituição Republicana do Brasil ratificou e expandiu a autonomia anteriormente concedida às províncias, adotando o federalismo. A compreensão dessa transição e dos elementos que levaram ao advento da federação no país são pontos nevrálgicos para a consecução dos objetivos traçados neste projeto. Nesse sentido, o primeiro tópico a ser ressaltado diz respeito às razões para a configuração de uma República Federativa. Ao invés de ser fruto de um processo dialético, o modelo adotado, largamente inspirado no exemplo dos Estados Unidos, foi resultado direto das inúmeras pressões regionais de então que, em caso de não abrandamento, poderiam levar à fragmentação do país.

Por conta disso, à gênese da República brasileira não correspondeu o nascedouro de uma estrutura mais transparente e eficaz nem o desaparecimento do *Ethos* patrimonialista. Assim, a metáfora da sala de aula imutável, ocupada por indivíduos diferentes a cada novo período letivo parece ser adequada para descrever a transformação apenas superficial vivida pelo Brasil entre o Império e a República. Mudaram-se as pessoas e a nomenclatura, mas manteve-se a estrutura viciada e carcomida.

Em síntese, o federalismo republicano adotado nasce preservando parte do caráter nebuloso das relações dos entes com a sociedade e daqueles entre si, ao passo em que busca caracterizar o enfraquecimento da União e dos municípios face aos estados membros, aos quais competiria definir, nas suas constituições estaduais, os limites da autonomia municipal.

A primeira Constituição da República inspirou-se no modelo norte-americano, consagrando a República federativa liberal. A chave da autonomia dos Estados- designação dada às antigas províncias- estava no artigo 65, § 2º da Constituição. Aí se dizia caber aos Estados poderes e direitos que não lhes fossem negados por dispositivos do texto constitucional (Fausto, 2003)

Dessa nova ordem decorre, também, o fortalecimento da política dos coronéis, através da rede particular de relações de dependência recíproca estabelecida entre cada um dos níveis de governo. Assim, a descentralização republicana concedeu maior flexibilidade ao governo no campo econômico, mas permitiu a lenta, porém gradual ascensão de novos grupos sociais, de rendas não derivadas da propriedade, que passaram a exercer influência crescente sobre esse mesmo governo central (Furtado, 1999).

Da imunidade do núcleo agrícola expande-se a reivindicação federalista, empenhada em libertá-lo dos controles estatais (Faoro, 1987) e a qual se somam os anseios da recentíssima burguesia urbana para requerer um papel mais proeminente no novo extrato social. Tal estado de coisas deu início a um período de tensões entre os níveis de governo, onde se opunham as antigas oligarquias mineiras e paulistas aos insatisfeitos gaúchos e paraibanos. Tal animosidade fez com que a manutenção da ordem vigente sobrevivesse, explicitamente, apenas até a Revolução de 1930.

Vê-se, então, que o início da Era Vargas foi outro fato histórico relacionado mais à pressão das províncias por poder do que a um processo de discussão empreendido no seio da sociedade. Dessa feita, a figura carismática de Getúlio passa a exercer tamanho fascínio sobre a sociedade brasileira que se dá uma nova consubstanciação entre o governo brasileiro e seu governante. Se não chegou a configurar uma reedição do *L'Etat c'est moi* (Luís XIV), o período governado por Vargas foi marcado pela centralização de poder real nas suas mãos, entrecortado por episódios de descentralização legal, mas sem a devida contrapartida institucionalista.

Exemplarmente, a Constituição de 1934, a despeito do princípio centralista da Revolução de 1930, determina uma ampliação das relações intergovernamentais. Fortalece a autonomia municipal através da eleição de prefeitos e vereadores, da decretação de tributos municipais, da legislação sobre receitas municipais e da organização dos serviços locais. Ainda assim, os estados mantiveram preponderante papel sócio-político e se consolidaram, ao lado da figura presidencial, como o próprio Poder Público no imaginário popular.

The Brazilian states retained important powers and continued to innovate, especially in the social sphere, after 1930. Ironically enough, fiscal federalism have continued into the Estado Novo, the manifestly centralizing dictatorship of Getúlio Vargas (Mainwaring, Valenzuela, 1999)<sup>2</sup>

Reverte-se essa tendência com a Constituição de 1937, extremamente centralizadora, e que consolida o predomínio do Poder Central em detrimento de estados e municípios, a pretexto de uma suposta racionalização administrativa. Ela cria, a nível estadual, órgãos de assistência técnica aos municípios e que se dedicavam, tenazmente, ao controle político daquelas instâncias de governo. A égide de Getúlio volta a representar o balizamento único para a maioria das ações públicas e essa passa a ser a tônica do federalismo brasileiro até o advento de novo governo democraticamente eleito, já em 1945.

Como contraponto intencional a Vargas, a Constituição de 1946 retoma a descentralização e os princípios municipalistas da Carta de 1934 sem deixar de favorecer a

---

<sup>2</sup> Os estados brasileiros mantiveram importantes atribuições e continuaram a inovar, especialmente na esfera social, após 1930. Ironicamente, o federalismo fiscal continuou a existir no Estado Novo; a ditadura manifestamente centralizadora de Getúlio Vargas

União, ampliando a base tributária partilhada com os municípios, tanto a nível federal quanto estadual. Na verdade, essa foi a última grande guinada do legislador em favor da descentralização administrativa do Brasil até a Constituição Federal de 1988.

Nesse ínterim, os textos legais exarados privilegiaram o Poder Central ao conceder a ele inúmeras atribuições e aumentar, gradativa e sensivelmente, as fontes de recurso para a consecução dessas ações. Obviamente, estados e municípios foram sacrificados, à medida que o crescimento da arrecadação da União se deu sobre a diminuição das suas receitas.

Durante a primeira fase do regime militar, instalado no país a partir de 1964, ainda se tentou dar um verniz descentralizante à administração pública. Contudo, as forças que tomaram o poder central não conseguiram disfarçar o caráter autoritário e tecnocrático das medidas que supostamente fomentavam a descentralização, uma vez que cabia aos órgãos periféricos apenas a execução das decisões tomadas por instâncias superiores (Oliveira, 1995). A existência de hierarquia onde se pretendia descentralização revela, de maneira inequívoca, o espírito positivista e tecnocrático dos militares e de seus tecnoburocratas que estavam no poder (Santos Filho, 1992). A partir daí, o poder central recrudesce o seu caráter concentrador e os vários textos legais exarados a partir de então reforçam essa visão.

A reforma tributária de 1966, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, centralizam recursos e competências na esfera federal de governo, reduzindo a participação dos estados e municípios nos impostos federais, gerando dependência e dificultando a autonomia estadual e municipal. Entre 1974 e 1977, a União chegou a concentrar mais de 50% da receita fiscal brasileira, em contraposição a 1967, quando detinha menos de 37% (Carvalho, 1994).

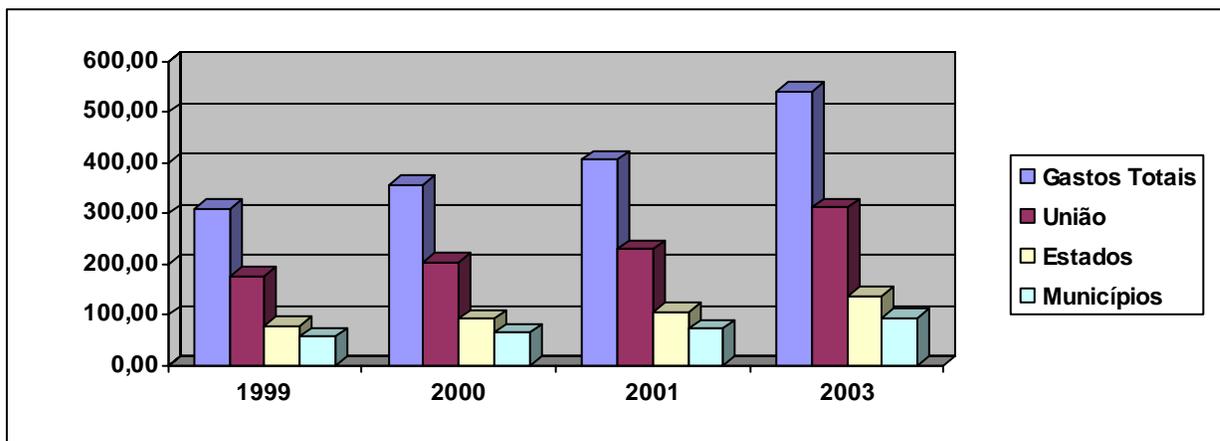
Paradoxalmente, é durante a década de setenta que ressurge o movimento municipalista. No início, esse renascimento se confunde com contestação político-doutrinária, sendo que, com o passar do tempo o movimento ganha dimensão nacional e, a partir de 1980, se coloca como um canal de expressão das demandas da sociedade civil. Estabelece-se, assim, uma evidente relação entre os movimentos pró-descentralização e o processo de redemocratização que então se iniciava. A autonomia dos municípios é outra reivindicação apresentada à época e que se somava aos anseios por democracia em uma perspectiva mais abrangente. (Oliveira, 1995).

Na base dos anseios municipalistas estava o respeito às leis que previam a autonomia dos municípios para desempenhar funções típicas do poder local. A proximidade existente entre a municipalidade e o cidadão seria, para os defensores do *empowerment* dessa esfera de poder, a razão que legitima a autonomia municipal enquanto possibilidade efetiva de redistribuição do poder (Maia, 1989). A difusão e consolidação do ideário municipalista reforçam os movimentos sociais da primeira metade da década de oitenta que culminam com a redemocratização do país e, ato contínuo, a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição Federal promulgada em 1988 retomou a temática da descentralização e cedeu às crescentes demandas municipalistas ao conceder plena autonomia política e administrativa ao Município, na condição de unidade da Federação. Artigos como o 18, que versa sobre a organização político-administrativa do país, e 29, que determina os princípios da existência dos municípios; comprovam a preocupação do legislador constituinte em assegurar um alto grau de autonomia ao ente (Carvalho, 1994).

Tal preocupação refletiu-se, sobretudo, na distribuição de recursos entre os entes. Essa ênfase dada à redistribuição dos tributos em prol dos estados e municípios, proporcionou o advento de uma descentralização financeira, nos primeiros anos após a promulgação. Naquele momento, a descentralização beneficiou, especialmente, os municípios, em detrimento da União. Enquanto os municípios saltaram de 19,2% para 22,8% na divisão dos recursos, a União viu sua fatia recuar de 51,6% para 36,5% do total (Carvalho, 1994).

Contudo, os anos seguintes evidenciaram um refluxo dessa redistribuição. Essa inflexão culminou, no início dos anos 2000, com a volta da concentração aos patamares



históricos anteriores à Carta Magna vigente. A figura 02, que retrata o montante de gastos, em bilhões de reais, de cada ente, demonstra que a União voltou a concentrar mais de cinquenta por cento dos recursos públicos, ao passo em que os municípios têm, novamente, peso inferior a vinte por cento do bolo total.

Figura 02

Fonte: Receita Federal

Tal constatação ratifica a visão, expressa ao longo deste tópico, de que o federalismo brasileiro não conseguiu incutir seus valores na sociedade nacional, sendo moldado por interesses pontuais e visões de mundo fixadas pelo tempo e pelo espaço, em movimentos de contração e distensão periódicos. A distribuição dos recursos talvez seja a faceta mais evidente disso, mas, certamente, não é a única.

Contudo, há que se considerar que mesmo em nações onde o federalismo é eficaz e bem sucedido, percebe-se uma forte tendência à concentração de recursos junto ao poder central.

Por isso, não surpreende notar que a divisão do bolo tributário nacional ao longo do século XX tenha sido semelhante à dos Estados Unidos da América (EUA), de quem copiamos as instituições. A figura 03 mostra o perfil dos gastos públicos nos EUA como porcentagem do produto interno bruto (PIB). Vê-se que durante todo o período, o país concentrou a maior parte dos gastos governamentais na esfera da União; sendo que, em determinados momentos, como durante a segunda guerra mundial, essa esfera chegou a concentrar cerca de 90% dos gastos totais.

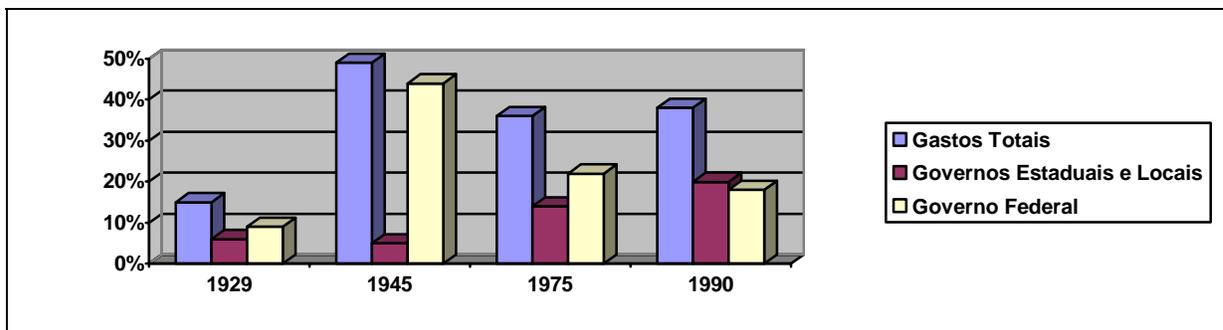


Figura 03  
(1995)

Fonte: Adaptado de Tucker

A exemplo do Brasil, os governos locais nos Estados Unidos reverteram a situação no fim da década de 1980, mas isso representou, muito mais, um esforço do governo federal para diminuir seus gastos do que uma política concertada de repasses para os outros entes (Tucker, 1995). Isso poderia fazer pressupor que a baixa participação dos poderes locais na divisão dos recursos seja inerente ao sistema federalista, mas, em tese, a lógica do federalismo é oposta, ou seja, a de repartir tarefas e recursos para melhor servir a população de um país.

Por isso, uma comparação histórica como a acima apresentada deve ser ponderada pela percepção sobre a qualidade dos gastos. Mais importante do que estabelecer percentuais de repasse é determinar padrões mínimos para os serviços públicos. No caso dos serviços de abastecimento de água, por exemplo, os Estados Unidos ostentam índices próximos da universalização e qualidade tão alta que possibilita a sua potabilidade. No Brasil, menos de 20% da população recebe água tratada e não indicada para o consumo *in natura* (IBGE, 2004). São situações tão díspares que essa distinção acaba sendo pouco elucidativa.

Além disso, há que se deixar claras duas distinções entre o modelo brasileiro e o padrão federalista americano. A primeira distinção diz respeito à existência de uma instância governamental situada entre a estadual e a municipal, que é o condado. Tais instituições podem abrigar uma única grande cidade ou um conjunto de pequenos municípios. Em alguns estados, o condado exerce um papel primordial na provisão dos serviços governamentais, enquanto que em outros suas funções são mais circunstanciais (Tarr, 2004).

A segunda diferença é relativa à existência, nos Estados Unidos, de unidades funcionais na administração local, que transcendem o nível municipal e são destinadas à prestação de serviços públicos. Dentre estas, a mais comum é o distrito escolar, responsável pelo ensino público de níveis elementar e médio. Entretanto, existem outras unidades com fins específicos no nível local, como os distritos de água e saneamento e os conselhos regionais de transporte (Tarr, 2004).

Definir porque o modelo federalista se institucionalizou nos EUA e ainda busca assentamento no Brasil é uma questão que merece análises em muitos campos do saber. Assim, um simples paralelo entre os dois modelos não consegue apontar, per si, todos os obstáculos à efetivação do Princípio Federativo no país.

Isso somente é possível quando são levadas em consideração todas as dimensões em conjunto. Nesse sentido, a análise sobre as variáveis históricas e sócio-culturais deve ser aprofundada e mesclada à sua sucedânea relativa a outras dimensões, como é propósito deste estudo; e em especial, deste capítulo.

#### 2.1.4) Municipalismo e o atual ambiente no Brasil

A atual Carta Magna propôs uma delimitação, ainda que por vezes dúbia, de competências entre os diversos entes federados e determinou alguns coeficientes mínimos de repasses financeiros e de suas aplicações. Dessa forma, procurou consolidar a Federação através do estabelecimento das responsabilidades e atribuições de cada um dos poderes constituídos, nas suas diversas esferas, e da divisão, entre esses mesmos agentes, dos recursos auferidos.

Mais do que isso, a Constituição vigente foi a primeira de seu gênero a reconhecer o município como ente federativo e autônomo, o que acabou por apontar para significativas mudanças na tradicional concentração de poder na esfera federal. De forma sucinta, pode-se dizer que nos momentos em que a constituição era confeccionada, nos anos imediatamente anteriores e nos primeiros meses após a sua promulgação alguns temas como o da descentralização, o da democracia, o da participação popular e o do municipalismo se consubstanciaram.

Esse entrelaçamento propiciou, dentre outras coisas, a recuperação de certos processos de ação coletiva. Isso porque, tal interação somente faria sentido se contemplasse o controle social (Pereira apud Stein, 1997).

Assim, o texto exarado em outubro de 1988 proporcionava uma oportunidade ímpar na história brasileira de transferência de poder das unidades centrais para as instâncias locais, com a conseqüente ascensão do indivíduo e dos grupos sociais à condição de determinantes na alocação dos recursos públicos. Como reflexo das modificações legais, o início da década de noventa parecia apontar para alterações, igualmente inéditas, nas formas de relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, pelo que enormes esperanças foram construídas no seio da população brasileira (Stein, 1997).

Infelizmente, ao contrário dessas expectativas iniciais, o que se deu a partir de então foi um descompasso entre o que instituía o arcabouço legal e a realidade que não conseguia dar respostas às demandas crescentes da população por justiça e qualidade de vida. Em grande parte, o que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi decorrência da sua própria ambigüidade, associada a um contexto de profundas transformações político-econômicas em todo o mundo que culminaram com o colapso do socialismo e com a crise do Estado de Bem-estar (Stein, 1997).

Na verdade, após o período de três décadas conhecido como os trinta gloriosos, onde houve um surto de grande desenvolvimento das nações do oeste europeu e da América do Norte, o *welfare state* foi gradativamente se afastando do seu núcleo de proteção social, e quando o Brasil tentou copiar esse modelo, em 1985, ele já dava sinais de viver o seu ocaso em várias nações, a exemplo da Inglaterra (Cattani, 1996). Nesse ponto, há que se questionar se o legislador constituinte realmente acreditava, mesmo que utopicamente, ser possível para o Estado brasileiro abarcar todas as responsabilidades que ela propunha e da maneira compartilhada que ela exigia, ou se havia a consciência de que grande parte daquelas disposições seriam, mais adiante, apenas figuras de retórica.

Populista ou não, o fato é que a atual Constituição inscreveu uma série de novos direitos, apontando para uma valorização da cidadania (Stein, 1997). Contudo, em alguns tópicos ela foi tão genérica que o efeito foi contrário. No que tange à prestação de alguns serviços públicos, por exemplo, a ausência de regras claras levou a uma disputa constante sobre quem deveria executá-los e uma das conseqüências dessas recorrentes querelas foi o

aumento na insatisfação do indivíduo em relação aos serviços que lhe são prestados pelo Estado brasileiro.

Ocorre que, no corpo da descentralizante Carta Magna, existem determinações ambíguas ou que dependem de regulamentação complementar e tal situação gera conflitos e dúvidas que culminam com a prestação aquém do ideal de algum serviço público e a conseqüente insatisfação da sociedade com o serviço e com o Estado. Um bom exemplo disso diz respeito à prestação dos serviços de água.

Até 1988, os serviços de água eram majoritariamente atribuições dos estados. No papel, a titularidade desses serviços passou para os municípios, mas nunca houve a regulamentação efetiva dessa previsão. Apenas em 2005 foi apresentado um projeto de lei global que visa a regulamentar o setor e que recebeu o título de Política Nacional de Saneamento Ambiental, uma vez englobar também as políticas de esgotamento sanitário e tratamento de efluentes (Ministério das Cidades).

De autoria do Poder Executivo, o texto visa a suprir a lacuna legal que, até hoje, tornava dúbia a responsabilidade dos municípios sobre os serviços de água. A municipalização de tais serviços é um conceito implícito na Constituição vigente, mas somente após a hipotética regulamentação dessa lei complementar, os municípios estarão respaldados para avocar para si tal incumbência. Enquanto o projeto não for aprovado e publicado, qualquer iniciativa de municipalização dos serviços estará sujeita à contestação judicial.

Tal constatação abre duas vertentes para o presente estudo. Em primeiro lugar, acompanhar os debates sobre o projeto no âmbito do Congresso Nacional, com vistas a projetar os impactos da sua aprovação sobre a realidade. No entanto, crê-se que esse seja um caminho secundário, diante das possibilidades da segunda vertente, qual seja a de acompanhar uma tentativa, em curso, de municipalização dos serviços de água.

O município de Sousa vem travando uma batalha junto ao Estado da Paraíba para criar o seu próprio serviço de abastecimento de água. Ocorre que o Estado, através da sua companhia de águas e esgotos, está contestando a ação judicialmente. Como em um processo dessa natureza os atores devem apresentar suas alegações de maneira conjunta, acredita-se que o acompanhamento dessa lide, um dos objetivos do estudo, pôde lançar

luzes para a compreensão das dificuldades que os municípios enfrentam para fazer valer a autonomia que lhes foi concedida pela Constituição Federal.

O estudo de caso também ajudou a compreender as diferenças conceituais entre a descentralização normatizada pelo arcabouço legal e a não institucionalização dos valores da autonomia dos entes, em geral, e da municipalização, em particular. A autonomia é uma das componentes da descentralização, não devendo, portanto, ser confundida com a mesma (Lobo,1989).

A descentralização é um conceito eminentemente político, por significar o auto-governo para as entidades descentralizadas e a autonomia dos municípios é a forma mais profunda dessa descentralização. Portanto, é o grau de autonomia que dá a medida da efetividade do modelo descentralizador adotado (Mello, 1991).

Assim, é no surgimento de novas autonomias que reside a redistribuição de poder (Tobar,1991). Como os municípios brasileiros, em sua grande maioria, ainda dependem dos repasses de recursos efetuados pela União e pelos estados, é impreciso dizer que possuem autonomia plena. Não obstante a maior parte desses recursos ser garantia constitucional, os municípios não possuem autonomia para aplicá-los livremente. A sua utilização é definida pelo governo federal de acordo com as diretrizes e prioridades dos planos nacionais de desenvolvimento e programas especiais (Oliveira, 1995).

Tome-se de exemplo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), hoje a principal fonte de receitas de três quartos dos municípios brasileiros (CNM, 2004). Constituído por fatias da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, o FPM vincula montantes mínimos a serem gastos na área de educação e cultura, e no campo das ações de saúde (Oliveira,1995). Não obstante ser essa uma política que alcançou bons resultados, a obrigatoriedade de tais aplicações vai de encontro às premissas da municipalização e da autonomia dos poderes locais, como um todo; o que gera um extenso debate sobre a sua adequação ao modelo federativo (Gianetti, 2003)

Outro problema decorrente da pouca clareza no arcabouço legal diz respeito à uma etapa anterior à dos gastos públicos, a da alocação das receitas entre os entes, ou seja, a distribuição dos recursos recolhidos na forma de tributos e taxas. Embora o princípio federativo pressuponha uma distribuição equitativa, o país segue concentrando a maior parte de sua arrecadação junto à União. Segundo o sítio da Receita Federal na rede mundial

de computadores, em 2003 foram arrecadados, no Brasil, R\$542.700.000.000,00 (quinhentos e quarenta e dois bilhões e setecentos milhões de reais), dos quais R\$312.039.000.000,00 (trezentos e doze bilhões, e trinta e nove milhões de reais) foram destinados à União e R\$230.714.000.000,00 (duzentos e trinta bilhões, setecentos e quatorze milhões de reais) foram alocados entre estados e municípios brasileiros. Tais números apenas evidenciam a desproporcionalidade da distribuição e a pouca capacidade de reação dos entes ‘periféricos’.

Os municípios, que representam a interface mais próxima do indivíduo com a Instituição Pública, e, portanto, são extremamente demandados (Guimarães,1995), ficaram, em 2003, com o menor montante (17,29%), ao passo em que a União, a quem o disposto na Constituição confere funções mais genéricas, recebeu a maior quantidade de recursos; cerca de 57,49% do total.

Assim, ao passo em que determinou novas responsabilidades aos municípios, a Constituição foi pouco incisiva no momento de alocar recursos para tais tarefas. As estatísticas provam que menos por convicção ideológica e administrativa do que por desincumbência, contrariamente ao modelo centralizador que praticavam, a União e os estados foram, progressivamente, repassando cada vez mais atribuições aos municípios, sem o necessário aporte financeiro (Guimarães, 1995).

Percebe-se então que a municipalização, entendida como o repasse de atribuições e recursos para o nível local de poder e o conseqüente aumento da autonomia dos municípios, é um processo que ainda carece de sedimentação no Brasil (Guimarães,1995) e de institucionalização de seus valores junto à sociedade brasileira.

Por outro lado, há que se ter em mente que o sucesso na implementação de uma nova ordem social, como a do empoderamento dos municípios, depende, sobremaneira, da velocidade imprimida e do senso de oportunidade dos governantes (Polanyi, 1980). Uma ruptura com cinco séculos de tradição centralizadora no Brasil não pode ser obtida por meio de normatizações desprendidas de apelo social, mas sim por meio de um processo de aculturação no qual sejam demonstradas e vivenciadas pela sociedade as virtudes e vicissitudes do modelo municipalista.

Do contrário, corre-se o risco de que a municipalização se transforme em ‘prefeiturização’, um modelo identificado com o localismo restrito, o reforço da

administração por convênios, a pulverização de recursos e a exacerbação do clientelismo (Sposati, 1990).

É nesse ponto que se percebe a importância dos recentes movimentos sociais que visam a aproximar o indivíduo do processo decisório estatal (Rivera, 1996). Sem essa efetiva participação, as diferenças entre estado unitário ou federalista, centralizador ou descentralizado, concentrador ou municipalista, não passam de figuras de retórica.

## 2.2) Construtos teóricos úteis à compreensão do fenômeno estudado

Neste tópico não se pretendeu realizar pesquisa profunda sobre a epistemologia de cada uma das teorias, mas sim, ressaltar pontos, inerentes a esses conceitos, que ajudem a compreender a ineficácia da Constituição Federal brasileira em relação ao federalismo que propõe. Dessa forma, deve ficar claro o caráter superficial da catalogação ora empreendida e que o seu intuito primordial é o de explicitar conceitos que serviram de base para as inferências e conclusões da pesquisa apresentadas no tópico final desta dissertação.

### 2.2.1) A teoria institucional

A teoria institucional surge na década de quarenta pelas mãos de Philip Selznick. Partindo dos estudos de Merton sobre os esforços burocráticos para a imposição de padrões, Selznick se fixou nas ações que, por mérito de seus formuladores e de suas próprias características, conseguiam conquistar um alto grau de comprometimento por parte dos que as executariam. Nesse sentido, a institucionalização seria o processo pelo qual uma organização ou um grupo social quaisquer recebem uma infusão de valor (Selznick, 1971).

Desde esse momento pioneiro, a inserção da perspectiva institucional de análise no campo dos estudos organizacionais tem crescido exponencialmente (Silva; Filho; Nascimento; Oliveira, 2003). Concomitantemente, observou-se notável evolução na teoria, em um movimento que permitiu, na análise de especialistas, a dissociação de dois construtos teóricos, quais sejam o velho e o novo institucionalismo (Fachin; Mendonça, 2003).

Do velho para o novo institucionalismo, muito se acrescentou aos conceitos da teoria. Os neo-institucionalistas passaram a destacar a relevância das instituições e dos

padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos culturais na construção dos indivíduos, dos grupos sociais e das organizações. Para eles, o conceito de instituição se refere à idéia de resultante, ou seja, de um estado ou condição, ao passo em que a institucionalização remete ao processo e aos mecanismos que resultam nessas regras culturais (Silva; Filho; Nascimento; Oliveira, 2003).

No entanto, vários autores continuam a ressaltar justamente as áreas de congruência entre as duas perspectivas. Para efeito deste estudo, os conceitos do novo e do velho institucionalismo que se interseccionam também são muito relevantes. Exemplo disso é a visão de que ambos concedem grande importância à relação entre a organização e o ambiente, entendidos como entidades culturais, e atribuem um caráter limitativo às abordagens racionais instrumentais (DiMaggio, Powell, 1991).

Do ponto de vista conceitual, a teoria institucional se diferencia das suas sucedâneas racionalistas por enxergar nas características do ambiente, forças que formatam as atitudes do indivíduo e do grupo (Vieira; Carvalho, 2003). Sob essa lógica, qualquer estudo sobre institucionalização pondera as variáveis ambientais que incidem sobre o fenômeno; em especial aquelas inerentes às relações humanas.

Nesse ponto, percebe-se que a abordagem proposta neste projeto é essencialmente institucionalista, porquanto acreditar que os fatores que tornam a Constituição Federal ineficaz transcendem as limitações normativas e instrumentais, se identificando fortemente com os fenômenos sociais, políticos, econômicos, culturais e históricos que compõem o ambiente (Vieira; Carvalho, 2003).

No Brasil, a abordagem teórica do institucionalismo vem conquistando muito espaço, desde finais da década de 1980, como esteio para estudos organizacionais e sociológicos de várias naturezas (Vieira; Carvalho, 2003). Aqui, difundiu-se amplamente o conceito que Meyer, Boli e Thomas (1994) usaram para definir a institucionalização. Para eles se trata do processo pelo qual um dado conjunto de unidades e padrões de atividade se torna normativa e cognitivamente aceito, passando a ser enxergado como o modelo correto; como lei, quer seja uma determinação formal ou apenas um costume.

Como esse é um axioma aceito apenas para sociedades com ampla tradição democrática e concorrencial (Machado da Silva; Gonçalves, 1999), discute-se sobre a sua pertinência para a realidade brasileira e latino-americana, em especial no que se refere às

suas Administrações Públicas. Ora, nesses países grassa a tradição de se importar modelos de outras nações, sem que se dê a necessária aculturação de tais conceitos, e impô-los à sociedade. Assim, parece não ser coincidência a plethora de leis que, não obstante vigorarem, simplesmente não são cumpridas. Tampouco surpreende a pouca atenção dispensada a padrões morais e éticos que vão de encontro à ortodoxia dos códigos copiados de outras nações. Riggs (1968) corrobora essa visão ao afirmar que

sociedades como a brasileira são influenciadas por modelos ou padrões estrangeiros. É mais fácil adotar por decreto ou por lei uma estrutura formal de organização, com função administrativa manifesta, do que institucionalizar o correspondente comportamento social (p.38)

Portanto, em muitos casos, a institucionalização de um valor no Brasil parece seguir uma lógica análoga àquela descrita pelos neo-institucionalistas. Aqui, o processo se inicia com a imposição de normas e regras visando a conformar o comportamento social. Assim, as leis não refletem as crenças e valores construídos pela sociedade em interação. Elas são, na verdade, uma força exterior que tenta impor limites e comportamentos aos grupos.(Silva; Filho; Nascimento; Oliveira, 2003).

Com isso, a legitimidade dessas normas não é reconhecida, uma vez que elas não encontram contrapartida no comportamento social. Em consequência, seu poder de ação se reduz e novas regras são necessárias para reforçar as primeiras (Silva; Filho; Nascimento; Oliveira, 2003). Essa tônica marca as tentativas de institucionalização de muitos preceitos legais no Brasil, dentre eles, o princípio federativo, foco deste trabalho. Por essa razão, o estudo tencionou contextualizar o institucionalismo nas relações sócio-culturais brasileiras.

A experiência local comprova que, no fundo, a institucionalização é uma idéia neutra, que pode ser definida como a emergência de padrões socialmente integradores, ordeiros e estáveis a partir de atividades instáveis (Selznick, 1971). Em suma, é disso que trata um estudo sobre a institucionalização do princípio federativo no Brasil: a expectativa de emergência de um padrão estável, em meio a um ambiente altamente instável e muitas vezes amorfo.

### 2.2.2) A teoria dos *Stakeholders*

À medida que a sociedade passa a demandar maior participação nas decisões de Estado, novos termos são postos na arena do espaço público. Nesse grupo, em meio a neologismos de validade efêmera e conceitos realmente inovadores e duradouros, um dos construtos que ganhou mais força foi o dos *stakeholders*, traduzido por alguns autores, de forma livre, como os interessados. Segundo a teoria, um *stakeholder* é qualquer grupo, dentro ou fora da organização que tenha um interesse no seu desempenho, sendo que, cada interessado terá sempre um critério diferente de sensibilidade, porque cada um possui um interesse próprio na organização (Daft, 2005).

Apesar de ser uma referência forjada na teoria das organizações, sendo, portanto, mais afeita à Administração de Empresas, os conceitos em questão vêm sendo cada vez mais transplantados para o universo da Administração Pública. Na iniciativa privada, o rol de *stakeholders* é muito vasto. Os investidores e acionistas, os funcionários, os clientes, os fornecedores, o governo e a comunidade são interessados e quando qualquer desses grupos torna-se insatisfeito, a viabilidade da organização é ameaçada (Clarkson, 1995). A transposição de tais conceitos para a Administração Pública é natural porque em nenhum outro campo dos estudos administrativos a relação de interesses entre os dirigentes da organização e os interessados é tão evidente.

Isso se tornou ainda mais óbvio em tempos recentes, em razão do fato de que nos últimos anos, diversos setores antes alijados do processo decisório, conseguiram alargar o espaço público e conquistar voz ativa no que concerne a essas medidas. Por isso, alguns autores se referem a esse processo como sendo abrangente e inexorável; implicando no repasse de capacidades que se encontram em mãos do Estado diretamente à sociedade e suas organizações (Pressaco, 2000). Borja (1987), por exemplo, diz que

un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto- una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sócio-cultural y político-administrativa y, por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene

y que podrá gestionar autonomamente en el marco de la legalidad vigente<sup>3</sup>

Surgida no bojo desse aumento de complexidade das relações sociais que culmina, agora, com a exigência de maior atenção para com todos os atores envolvidos em um determinado processo, a teoria dos *stakeholders* tem a mesma linha genética da responsabilidade social e de sua exigência natural, a *accountability*.

Quanto à responsabilidade social, essa proximidade se evidencia por se tratar da obrigação da administração organizacional de tomar medidas que observem limites éticos e preservem os interesses dos demais atores envolvidos (Cardoso; Franco; Oliveira, 2000); e que vêm a ser os próprios *stakeholders*. Por seu turno, *accountability* é a adoção de práticas de transparência que concedam responsabilidades aos atores -poder de decisão- e mecanismos de responsabilização pelas medidas tomadas por esses mesmos atores, especialmente aquelas que digam respeito aos interesses dos demais grupos sociais envolvidos.

Assim, a recente proeminência da teoria se explica pela crescente determinação de que o Estado deva ter uma visão sistêmica acerca de todas as suas políticas e dos conseqüentes impactos por ela causados. Nesse sentido, cabe ao gestor público implementar ações que respeitem os interesses de todos os grupos envolvidos. Em suma, a teoria dos *stakeholders* aplicada à Administração Pública preconiza que nenhuma medida seja tomada de forma unilateral, ou mesmo, pela determinação de poucos atores.

Nesse ponto, percebe-se a pertinência deste construto para a compreensão do fenômeno ora estudado. No Brasil, a maior parte das decisões sobre a municipalização dos serviços de água é tomada sem a concertação dos interesses de todos os envolvidos. Seja pela perpetuação de modelos anteriores ao arcabouço legal vigente, seja pela ruptura, muitas vezes traumática, do *status quo*, as práticas de estados e municípios raramente representam a vontade expressa pelo conjunto dos interessados. Porém, a maior participação dos atores no espaço público e a multiplicação dos mecanismos de interação

---

<sup>3</sup> Um processo de caráter global que supõe, por um lado o reconhecimento da existência de um sujeito- uma sociedade ou coletividade de base territorial- capaz de assumir a gestão de interesses coletivos e dotado de personalidade sócio-cultural e político-administrativa e, por outro lado, a transferência esse sujeito de um conjunto de competências e recursos que agora não tem e que poderá fazer gestões autônomas no marco legal vigente.

passaram a atrair a atenção dos gestores para tais atores e, por isso, a compreensão exata das premissas da teoria dos *stakeholders* tornou-se bastante útil nesse processo.

### 2.2.3) A teoria de sistemas

O reducionismo, técnica científica que permitiu grande avanço a vários campos do conhecimento, tendo como fundamento metodológico a decomposição de um fenômeno em partes (Lima; Castro; Hoeflich, 2004), vem perdendo, de forma contínua e gradativa, espaço entre os estudantes de ciências sociais. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que tal técnica não contempla o efeito das interações dos componentes dos fenômenos analisados e, em uma sociedade na qual tais interações são cada vez mais numerosas, desconsiderar esses cruzamentos pode significar a perda de informações essenciais para a solução dos problemas de pesquisa colocados.

A antítese do reducionismo é o holismo, entendido como o conhecimento das partes de um conjunto como pressuposto para entender o fenômeno globalmente. Na visão holística, o interesse pelas partes é focado em seu funcionamento em relação ao todo, não sendo um fim em si mesmo (Lima; Castro; Hoeflich, 2004). Essa abordagem positivista busca estabelecer regularidades matemáticas que evidenciem os detalhes que possam vir a confundir. Por isso, um positivista e holista está interessado em sistemas biológicos e sociais complexos que exibam propriedades emergentes. Propriedades que freqüentemente se expressam por meio de padrões simples, sendo papel do pesquisador positivista desvelar tais padrões (Cobb, Rixford, 1998).

Dando ênfase a essa visão global dos fenômenos, surgiu a Teoria Geral de Sistemas, que se vale de conceitos importados da física e da biologia para explicar problemas sociais, sendo, assim, uma espécie de ponte entre as ciências clássicas e as ciências sociais e biológicas (Bertalanffy, 1975). Nesse sentido, Bertalanffy estabeleceu alguns pressupostos básicos da teoria. O primeiro desses pressupostos diz respeito à existência de uma tendência para a integração das várias ciências naturais e sociais. O segundo estabelece que tal integração é orientada para a teoria dos sistemas. Por sua vez, o terceiro pressuposto assevera que a teoria dos sistemas é uma maneira mais abrangente de estudar os campos não físicos do conhecimento científico, como as ciências sociais. A quarta e última

premissa é a de que ao desenvolver princípios unificadores que perpassam os universos particulares das diversas ciências, a teoria dos sistemas aproxima-se dos objetivos da unidade da ciência.

Segundo a teoria, os sistemas podem ser abertos ou fechados. Os últimos não interagem com o meio e, portanto, são limitados ao campo das ciências não sociais. Para efeito deste estudo, focou-se o grupo dos sistemas abertos porquanto todo indivíduo ou grupo social interagir com seus pares e produzir efeitos sobre si mesmos e sobre o meio no qual estão inseridos. Com vistas a facilitar a compreensão dessas interações, especialmente no seio das organizações, propõe-se, na figura 04 o seguinte modelo:

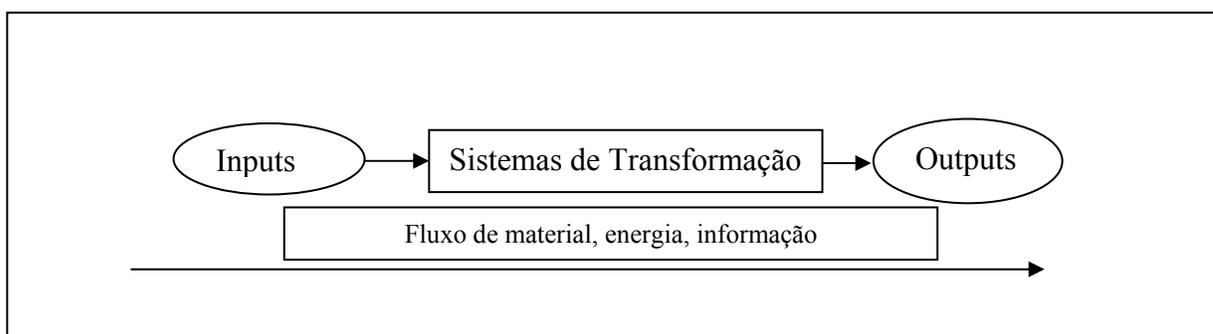


Figura 04

Fonte: Adaptado de Kast e Rosenzweig (1977)

Na figura, os *inputs* representam as entradas oriundas dos atores relacionados com o sistema. A fase da transformação se dá em qualquer um dos inúmeros sub-sistemas que compõem o sistema maior e o resultado de cada transformação é lançado ao meio por intermédio das saídas, ou *outputs*.

Como se vê, os sistemas sociais são abertos e intercambiam matéria, energia, dinheiro e informação com tudo o que os cerca; o que os faz operar, sempre, distanciados do equilíbrio termodinâmico. Analogamente, acabam situando-se em regimes críticos caracterizados pela presença de flutuações espaciais e temporais de várias escalas (Sánchez, 2000).

O processo de interações ocorrido sob essas condições gera, via de regra, comportamentos coletivos e globais; condutas que não estão definidas nos elementos individuais, mas que emergem como um processo coletivo. Tais condutas, simplesmente, não podem ser reduzidas nem explicadas tomando-se de forma isolada os seus elementos

constituintes (Sánchez, 2000). Por isso, tais interações não podem ser dissociadas do meio que as constitui.

Um efeito prático de tantas interações é a constante transformação do sistema em que elas se inserem, notadamente através dos mecanismos de retroalimentação. Esses mecanismos são, na definição de Capra (2003), redes de comunicação que promovem a transformação do ambiente por meio da propagação dos construtos e valores oriundos dos indivíduos. Assim, em um exercício livre de transposição da teoria para a prática, poderia se dizer que no caso da municipalização dos serviços de água, as interações promovidas no ambiente local- o município ou o estado- , por determinados atores, e difundidas pelas redes de comunicação, alteram a visão coletiva acerca da responsabilidade sobre a sua prestação.

Em síntese, em um meio onde o arcabouço legal é apenas um dos subsistemas, a definição sobre o modelo ideal de prestação de serviços públicos não fica restrita à análise da Constituição Federal. Se a Carta Magna delimita um caminho, as inúmeras interações adjacentes criam uma miríade de possibilidades alternativas ou complementares de gestão. Isso mostra que compreender e aceitar que existam implicações sistêmicas para cada decisão de Estado é essencial para a consecução de um estudo que visa a compreender um problema crônico do Brasil, como é o da ineficácia constitucional em relação à divisão de tarefas e direitos entre os entes da Federação.

### 2.3) Casos Concretos

Neste tópico, pretendeu-se introduzir o universo dos serviços de abastecimento de água no país. Para tanto, buscou-se trazer algumas informações sobre o serviço como um todo e um breve apanhado de casos de municipalização do setor. Posteriormente, na segunda e mais importante fase, apresenta-se o caso de um município que passa, no momento de confecção deste estudo, por um processo de municipalização. Isso configura oportunidade de concretizar os objetivos de pesquisa, confirmando ou refutando premissas que norteiam este trabalho.

### 2.3.1) O abastecimento de água e a municipalização

Elemento essencial à vida humana e à organização social, a água se constitui, também, em um dos mais valiosos recursos econômicos no limiar do terceiro milênio. Tal percepção foi consolidada em inúmeros documentos oficiais exarados por especialistas do setor. A título de exemplo pode ser citada a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em 1992, na Irlanda, que definiu, entre os princípios estratégicos para a cobrança da água, se tratar de um recurso finito e vulnerável, ao passo em que possui valor em todos os seus usos competitivos, devendo ser reconhecida como um bem econômico (Santos, 2000).

Esse processo de valorização da água incrementou-se de maneira exponencial nas últimas décadas em função da sua crescente escassez, fruto da degradação ambiental, do crescimento populacional e da expansão das fronteiras agrícolas (Pruski; Silva, 1997). Em decorrência dessa apreciação, a maioria das nações introduziu sistemas rígidos de prestação e controle dos serviços de abastecimento de água ainda no início do século XX.

No Brasil, país com o maior manancial de água doce do mundo, tal preocupação não ocupou papel central nas discussões sobre políticas públicas durante a maior parte do século passado. No que tange à cobrança pela utilização dos recursos hídricos, por exemplo, embora se previsse esse mecanismo desde os anos trinta, a sua efetiva implementação foi formalizada apenas no final dos anos noventa (Santos, 2000).

O abastecimento, por sua vez, foi enquadrado legalmente, pela primeira vez, apenas em 1975, por intermédio da portaria GM 013-75, do então existente Ministério do Interior. Àquela época, as águas interiores do território nacional foram divididas em quatro classes, segundo o grau de tratamento a qual tivessem sido submetidas (Assunção, 2000).

Em 1986, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), aprovou a classificação 020, que disciplina, até os dias atuais, o enquadramento para todas as águas, com base nos usos preponderantes de cada uma delas (Assunção, 2000). Tal classificação determina níveis de qualidade para o emprego das águas em fins específicos. Contudo, não faz qualquer menção sobre os responsáveis por tais distribuições.

Na verdade, os serviços de abastecimento de água são anteriores à discussão sobre a própria normatização do setor. Os primeiros serviços de abastecimento de água datam do

limiar do século XX, e foram, majoritariamente, frutos da ação de municípios. Assim, as discussões sobre quem deve prestar os serviços de abastecimento de água são, invariavelmente, posteriores à estruturação do serviço em qualquer município. Trata-se de um ponto que suscita ainda mais divergências, já que não se trata apenas de decidir sobre o prestador do serviço, mas de remunerar quem montou a estrutura existente.

Por outro lado, é evidente a baixa eficiência do modelo sobre o qual se estruturou o serviço no Brasil. Mais de dezoito milhões de pessoas não têm acesso à água encanada nas áreas urbanas. No meio rural, outros quatorze milhões de brasileiros não têm acesso à água próxima à sua moradia (IBGE, 2000).

Mesmo entre os que são considerados atendidos com água, boa parte convive com serviços prestados de forma precária. A intermitência no abastecimento afeta 20% dos municípios brasileiros e a água oferecida carece de melhor controle de qualidade, já que 38% das cidades abastecidas distribuem água sem tratamento (Costa, 2004).

Dessa forma, a grande preocupação dos que organizam o sistema deve ser com a qualidade dos serviços prestados. Assim, a municipalização dos serviços de água se justificaria, apenas, quando representasse a melhoria dos serviços, ou ao menos, aproximasse o cidadão da possibilidade de reivindicar tal melhoria. Para o indivíduo, a possibilidade de influir sobre um governo central é remota, já que, mesmo elegendo seus representantes, a sua possibilidade de interação junto às instâncias decisórias é pequena. Isso não ocorre no nível municipal, onde os líderes políticos e os burocratas são vizinhos dos indivíduos e sentem os mesmos efeitos decorrentes da forma de organização dos serviços públicos (Gandolfi Dallari, 1985).

Sabe-se que o interesse local não é o interesse exclusivo do município, porque não há interesse municipal que não o seja, reflexamente do estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o município e para a sua população (Meirelles, 1990b).

Para muitos de seus defensores, também há vantagens econômicas na municipalização. Ressalta-se a maior racionalidade nas decisões relacionadas com despesas, pois nesse nível se dá uma maior coincidência entre as distribuições dos benefícios e os custos. Além disso, a municipalização permite a cada cidade ou micro-região aplicar seus próprios recursos nos programas governamentais e incentiva a inovação,

através de experimentações que poderão, se aprovadas, servir de padrão para o resto do país (Eckstein, 1977).

Como reflexo de tais percepções ou simples coincidência, o fato é que, no que tange aos serviços de água, mais de 25% dos municípios brasileiros já adotam a solução municipalista (IBGE, 2000). Sejam cidades que possuem regimes próprios desde o advento dos serviços, ou municípios que municipalizaram o abastecimento nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, parece ficar patente que essa é uma tendência crescente no cenário brasileiro do setor.

Em virtude desse fenômeno e da importância dos serviços de água para a qualidade de vida dos brasileiros, este estudo visou, também, a realizar um estudo de caso sobre um processo de municipalização do setor, almejando que as evidências do estudo possam ser úteis em processos futuros onde se tomem decisões da mesma natureza.

### 2.3.2) O Caso de Sousa(PB)

Sousa é um município de sessenta e cinco mil habitantes incrustado no sertão da Paraíba, uma das regiões mais secas do Brasil. Durante muitos anos a economia da cidade esteve baseada na cadeia produtiva do algodão, mas devido a uma praga surgida no início da década de oitenta a cotonicultura foi praticamente dizimada em toda a cidade, a exemplo do que ocorreu no resto do estado. Desde então a sociedade local vem descobrindo novas vocações, notadamente nos setores de serviços e de agricultura. Turisticamente, por exemplo, Sousa vem atraindo atenção em virtude de ostentar algumas das mais nítidas pegadas de dinossauros do mundo. No setor primário, a cidade aposta em um enorme projeto de fruticultura irrigada que tem potencial para empregar até cinco mil pessoas.

Apesar de ser um grande insumidor de água, o projeto supracitado não foi o catalisador da municipalização dos serviços de água que está em curso naquela cidade desde 2004. Nesse caso específico, há a concordância dos entes de que o provimento de água para o projeto deva ser responsabilidade do estado da Paraíba. Tampouco, a crônica seca nordestina pode ser apontada como a responsável pela deflagração do processo, uma vez que o município possui, em seu território uma reserva hídrica razoável formada pelo açude de São Gonçalo. Como a capacidade daquele reservatório é de vinte e três milhões de

metros cúbicos, não há registro recente de descontinuidade no abastecimento de água municipal; mesmo nas estiagens mais severas.

A busca pelas razões listadas por estado e prefeitura foi facilitada quando, no bojo da pesquisa documental, obteve-se acesso aos autos do processo que a municipalidade movia, quando da feitura deste estudo, no Tribunal de Justiça da Paraíba, com vistas a obter a municipalização dos serviços de água e esgoto.

Segundo a administração local alega na sua exposição, a razão pela qual se busca municipalizar o serviço é a da baixa capilaridade ostentada pelo prestador atual, a Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (CAGEPA). Segundo os dados apresentados pela prefeitura municipal, apenas 29% da população global da cidade é beneficiada por serviços de água tratada, sendo que na zona rural do município o índice de atendimento é inferior a 1%.

Do ponto de vista legal, a prefeitura municipal diz seguir as determinações do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, que, em sua ótica, teriam pacificado a matéria nos seguintes termos: vencidos os contratos firmados entre prestadoras do serviço e os municípios, estes reaveriam a faculdade de prover ou delegar a prestação dos serviços de água. O último contrato firmado entre as duas pessoas jurídicas teria expirado em 2001, fato que, segundo essa lógica, ensejaria o retorno da competência ao município.

A Prefeitura de Sousa alega até razões de saúde pública para municipalizar os serviços de água na cidade. Segundo ela informa, a maior parte dos dutos e encanamentos existentes na cidade são feitos de amianto, substância temporariamente proibida no país, até que pesquisas mais aprofundadas afastem a hipótese de que seja cancerígena.

A CAGEPA, por sua vez, contesta as alegações da prefeitura municipal com o argumento de que todas as águas pertencem à União e aos estados, sendo, portanto, de sua responsabilidade e domínio a captação e, também, a distribuição. No caso em tela, o estado aludiu, também, ao Artigo 26, inciso I, da Constituição Federal, que determina a posse dos estados sobre as águas subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas as decorrentes de obras da União. Com essa fundamentação, o estado obteve uma liminar que sobrestou o processo de municipalização da prestação dos serviços de água e esgoto em Sousa.

Além disso, a companhia afirma que a sua cobertura no município é superior a quarenta e cinco por cento das construções, e que, por conseguinte, a prefeitura de Sousa estaria manipulando as estatísticas do setor. Por fim, informa que os canos feitos de amianto vêm sendo substituídos segundo cronograma estabelecido pelas autoridades sanitárias do Brasil.

Por outro lado, percebe-se a existência de interesses econômicos junto às duas partes, já que, segundo o mesmo estudo municipal, as atividades da CAGEPA na cidade geraram, ao longo do ano de 2004, um lucro médio mensal de R\$540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais). Isso equivale a cerca de metade das receitas mensais do município no mesmo período, ou seja, estar-se-ia incrementando, com a criação de um departamento local de águas e esgotos, a renda da prefeitura de Sousa em quase cinquenta por cento.

Além disso, há, segundo a administração local, a preocupação com o potencial multiplicador dos recursos advindos das contas de água pagas pelos munícipes. Além da aplicação direta dos lucros auferidos; uma vez que toda a estrutura é montada localmente e sua manutenção se dá, em tese, também localmente, haveria uma tendência a economizar em outras vertentes. Sob essa lógica, a universalização dos serviços de água representaria uma forte redução nos gastos com internações hospitalares, por exemplo.

A CAGEPA, por seu turno, refuta os montantes cogitados pela prefeitura e afirma que a operação de Sousa gera lucro apenas ocasionalmente. A companhia afirma, também, que quando isso ocorre, todo o excedente é aplicado na estrutura da empresa na própria região, o que, segundo seus técnicos, prova que a coletividade não perceberia diferenças significativas entre os dois modelos de provimento. Além disso, os técnicos da companhia ressaltam que é, apenas ao auferir ganhos nas cidades de maior porte que as empresas do setor conseguem manter o abastecimento de localidades menores, onde as operações seriam deficitárias. Assim, o lucro de um município de maior porte cumpriria um importante papel social ao garantir o acesso de populações inteiras a esse bem vital.

Quando da confecção deste trabalho, o processo estava em andamento, com os autos conclusos à Quarta Vara da Fazenda Pública, em João Pessoa, na Paraíba. Crê-se que o acompanhamento dessa querela, bem como o colhimento da percepção dos atores envolvidos, pode trazer inúmeras contribuições para outros estudos deste tipo. O caso de Sousa não é o primeiro e tampouco será o último em um país no qual cerca de mil e

setecentos municípios já provêem água aos seus habitantes, de maneira direta ou via concessão. No entanto, trata-se de uma rara oportunidade para acompanhar um processo de municipalização em curso, com todas as contraposições de argumentos dos entes e com as interações dos atores envolvidos no processo.

### **3 - METODOLOGIA**

Ao eleger determinado tema como objeto de estudo, o pesquisador necessariamente atravessa um processo de escolha que leva em consideração as próprias inclinações e possibilidades. Obrigatoriamente estima, também, a relevância do assunto, de forma a justificar a sua investigação. Por fim, avalia a possibilidade de se delimitar tecnicamente o estudo, de forma a adequá-lo a uma das inúmeras metodologias de pesquisa disponíveis (Salomon, 2001).

Diante disso, percebe-se que a escolha de um assunto é um ato de especificação que leva em consideração fatores psicológicos e sociais, de um lado, e metodológicos de outro (Salomon, 2001). Neste capítulo, são expostas as escolhas realizadas em relação ao último grupo. Assim, os tópicos que se seguem pretendem traçar um norte para os procedimentos realizados para a consecução da pesquisa e o conseqüente atingimento dos objetivos traçados no capítulo inicial desta dissertação.

#### **3. 1) Tipo de Pesquisa**

Existem inúmeras taxionomias relativas aos tipos de pesquisa científicas possíveis. Para efeito deste projeto, optou-se por aquela proposta por Vergara (2000), a qual divide as espécies de pesquisa em dois grandes grupos. No primeiro grupo, são listados os tipos de pesquisa quanto aos fins a que se propõem. Nesse caso, uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista.

No segundo conjunto, são apresentadas as possibilidades de pesquisa quanto aos meios de investigação utilizados. Tais pesquisas, ainda segundo Vergara, podem ser de campo, de laboratório, documentais, bibliográficas, experimentais, *ex post facto*, participantes, pesquisas-ação e estudos de caso.

No que tange à pesquisa realizada e quanto aos seus fins, trata-se de uma pesquisa descritiva, porquanto objetivar a descrição das características de um fenômeno específico, como o da ineficácia constitucional. As pesquisas dessa espécie não têm compromisso de explicar os fenômenos que descrevem, ainda que os seus resultados possam servir para tal propósito (Vergara, 2000). Isso decorre da possibilidade de se estabelecer correlações entre as variáveis trabalhadas e, assim, inferir a existência de nexos causais, mas, como retromencionado, tais evidências devem ser vistas, mais como um efeito colateral positivo do que como uma razão para o estudo, em si.

Quanto aos meios, esta é uma pesquisa de campo (entrevistas), documental, bibliográfica e estudo de caso.

Cabe ressaltar que todo o esforço da pesquisa ora apresentada está calcado sobre uma suposição, ou seja, uma tentativa de antecipação da resposta ao problema. Se este é formulado sob a forma de pergunta, a suposição o é sob a forma de afirmação. Não por acaso, as suposições estão mais associadas a pesquisas qualitativas, já que não implicam em testagem, mas apenas na confirmação ou rejeição do que se imaginava ocorrer (Vergara, 2000).

Em uma pesquisa qualitativa o interesse principal costuma ser o de realizar uma análise aprofundada sobre o fenômeno a ser estudado. Isso demanda uma postura proativa do pesquisador; o que, em muitos casos, significa ir a campo para coletar os dados essenciais à análise e isso exige preparo físico, material, intelectual e psicológico (Patton, 1980).

Como se trata de um estudo eminentemente qualitativo e há uma preocupação especial com o processo e sua fundamentação, optou-se por realizar um estudo de caso, por ser metodologia que permite captar o significado, para os atores participantes, do fenômeno analisado (Moreira, 2002); justamente um dos objetivos da pesquisa.

### 3.1.1) Técnica do Estudo

O estudo de caso pretendido não deve ser confundido com a dinâmica dos *case studies* disseminada pelas escolas estadunidenses de Administração de Empresas- *business*. Aquilo que se convencionou chamar de método dos casos consiste em um método de

ensino que baseia sua maneira de transmitir os conhecimentos em gestão na discussão de casos, verídicos ou hipotéticos, em classe (Aktouf, 2004). Nesse ponto, se assemelha ao ensino da medicina, onde se estudam casos clínicos para ensinar os futuros médicos a efetuar um diagnóstico e prescrever tratamentos.

“O que se chama caso é, deste modo, uma espécie de relato que se pretende extraído da vida real. Com o método de casos submete-se à reflexão e à discussão circunstâncias, dificuldades, momentos de decisão, encruzilhadas, vividos, em um momento ou outro, por empresas reais. O conjunto do ato pedagógico consiste então em colocar-se no lugar dos protagonistas do relato e, à luz das teorias da administração, tentar encontrar uma ou várias soluções ao problema levantado pelo caso. (Aktouf, 2004)

O estudo de caso a que a pesquisa deve se propor exige uma imersão no assunto ou na instituição que se pretenda estudar, haja vista a necessidade de analisá-la dentro de seu contexto, em período específico (Miller, 1991). Normalmente, é circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas, tanto como pessoas, quanto como empresas, órgãos públicos e, até mesmo, países (Vergara, 2000).

Para efeito do trabalho realizado, tratou-se de analisar, em profundidade, os serviços de abastecimento público de água com o intuito de extrair elementos que comprovassem as causas listadas na literatura para a ineficácia constitucional delimitada, e apontar causas específicas, inerentes ao setor, ainda não pacificadas. Era importante, também, que o estudo de caso focalizasse a municipalização de serviços públicos, uma vez ser essa a vertente sob a qual se analisaria a ineficácia da Constituição.

Com vistas a atender a essas duas premissas, optou-se por estudar o município de Sousa (PB), que, no momento de confecção deste estudo, tenta municipalizar o seu abastecimento, mas encontra resistência, através de processo judicial, do atual provedor, a Companhia de Águas e Esgotos do Estado da Paraíba. Tal escolha decorreu, também, da existência de contatos pessoais junto aos atores do processo de municipalização da cidade, o que pretensamente, poderia facilitar o processo de coleta de dados (Hartley, 2001).

A natureza do fenômeno analisado permite adotar o método de estudo focado em entrevistas individuais e pesquisa documental. O objetivo dessa técnica é evidenciar padrões e classificar características fenomenológicas compartilhadas pelos indivíduos (Miller, 1991).

No que tange à pesquisa documental, foram analisados os autos do processo judicial pelo qual a Prefeitura de Sousa tenta avocar para si a prestação dos serviços de água e esgoto no município e que é contestado pela atual prestadora, a CAGEPA. A lide não corre em segredo de justiça, sendo, portanto, disponibilizado o acesso ao público.

Outras fontes de pesquisa documental foram os anais do Congresso Nacional e da Câmara de Vereadores de Sousa e os arquivos da CAGEPA e de outros órgãos correlatos, como a Confederação Nacional dos Municípios. A primeira etapa da pesquisa documental se deu no Parlamento Federal, em Brasília (DF), onde foram encontrados subsídios para reproduzir as discussões sobre os temas do federalismo e da municipalização de determinados serviços públicos, levadas a cabo na última Assembléia Nacional Constituinte.

Posteriormente, foram estudados os anais da Câmara de Vereadores do município em questão, para tentar extrair a fundamentação do poder público municipal-compreendidos o executivo e o legislativo-, concernente à decisão de municipalizar os serviços de água.

Em uma terceira etapa, pretendia-se consultar os arquivos da CAGEPA, em especial aqueles referentes aos contratos de prestação dos serviços de abastecimento de água firmados junto às prefeituras paraibanas e, mais especificamente, o que rege a relação do órgão com o município de Sousa. Contudo, essa fase não foi integralmente cumprida em virtude de o acesso ter sido concedido após a realização das entrevistas e da análise do processo, tornando-se, portanto, anacrônica.

A partir de então, a pesquisa documental debruçou-se sobre o processo judicial, com vistas a comparar as informações coletadas nas etapas prévias com as alegações de ambas as partes expressas no seu corpo. Tal etapa foi extremamente elucidativa, tanto pela captura de incongruências nas alegações dos sujeitos em relação aos seus próprios arquivos judiciais, quanto pela reafirmação de outros tantos conceitos, que, aparentemente significam convicção das partes.

Por fim, a pesquisa documental buscou dados junto a órgãos afeitos a tal tipo de demanda, como as associações paraibana e brasileira de municípios e os organismos da sociedade civil organizada que abordam as questões do abastecimento de água, em especial o Ministério do Meio Ambiente. Esta etapa tencionava conhecer casos correlatos, dos quais

se pudesse extrair luzes para a compreensão das ações em curso no caso da municipalização do abastecimento de água em Sousa.

Todo esse ciclo da pesquisa documental visou a cumprir parte da missão das pesquisas qualitativas que é a de estudar casos particulares e descrever os significados das ações para os atores interessados (Zanelli, 2002).

A pesquisa documental foi, então, complementada por uma série de entrevistas semi-estruturadas feita com atores envolvidos no processo. A entrevista pode ser definida como uma interação social em que se realizam, numa situação formalizada, e por vezes padronizada, comunicações orais ou por escrito (Dewey, 1969). Aliás, é justamente em função da interação que propicia, que a entrevista ainda é vista como o mais importante método da pesquisa social (Schrader, 1971).

Segundo Ludke e André (1986), o uso de entrevistas permite o aprofundamento de pontos levantados por técnicas mais superficiais de coleta de dados e um maior grau de liberdade no modelo adotado pelo pesquisador, já que admite correções, esclarecimentos e adaptações para a obtenção dos dados almejados. Sob essa lógica, a entrevista qualitativa pode desempenhar um papel vital na combinação com outros métodos, em virtude das intuições dela provindas (Gaskell, 2002).

Uma vez delineado o *modus operandi* das entrevistas, iniciou-se a parte prática do processo, tanto com a seleção dos informantes, quanto com a estruturação logística que uma pesquisa conduzida em uma outra região do país requer.

A delimitação de todos os sujeitos a ser entrevistados ocorreu apenas durante o início da pesquisa documental e a conclusão da sua sucedânea bibliográfica, em função da possibilidade de que tais estudos apontassem novas linhas de atuação para o pesquisador, bem como da hipótese de que alguns dos atores se negassem a atender o pedido de entrevista. Isso está de acordo com a real finalidade de uma pesquisa qualitativa. Pesquisas desse tipo não visam a contar opiniões ou pessoas, mas sim, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão (Gaskell, 2002).

No entanto, existem elementos para indicar que alguns sujeitos, por seu papel no cenário estudado, devessem ser necessariamente abordados. Assim, o prefeito municipal de Sousa e alguns membros da Câmara de Vereadores daquele município não poderiam deixar de ser consultados e foram listados *a priori*.

Da mesma forma e com vistas a confrontar as visões das instituições, alguns membros da diretoria e do corpo técnico da CAGEPA precisariam ser ouvidos. Foram entrevistados, também, outros *stakeholders*, como uma pessoa ligada às associações de moradores e de classe de Sousa. Por fim, esperava-se colher a percepção de legisladores, preferencialmente constituintes, e de operadores do direito, sobre a natureza dos preceitos constitucionais referentes ao federalismo e à municipalização para confrontá-los com as percepções dos atores envolvidos no processo estudado. O número de entrevistas foi limitado a quinze, em virtude do tamanho do *corpus* a ser analisado e da percepção de que mais entrevistas não melhorariam necessariamente a qualidade das informações prestadas (Gaskell, 2002).

No instante em que se começa a escolher os informantes, dá-se início, também, a uma série de percalços metodológicos decorrentes da adoção do método de pesquisa social com entrevistas semi-estruturadas. A superação desses obstáculos precisou ser obtida sem que se permitisse uma mudança de comportamento ou de opiniões do entrevistado além da situação da entrevista.

Aliás, esse é um dos maiores limites de uma pesquisa desta natureza. Como manter, de forma estrita, o foco das entrevistas de forma a não permitir que ranços pessoais e diferenças políticas ocupem lugar proeminente nas respostas e impossibilitem uma percepção clara sobre o assunto averiguado.

No caso específico do presente estudo, em virtude de o entrevistado via de regra pertencer a um grupo social bem delimitado, a pesquisa corre o risco de criar distâncias consideráveis em relação às intenções da investigação. Como se trata de uma investigação que persegue um único tema, o entrevistado pode muito rapidamente supor que há um motivo político na pesquisa (Schrader, 1971).

Obviamente, espera-se que o ator ouvido responda com honestidade. Tal conceito, porém, varia muito entre as diversas sociedades e, mesmo, no âmago de cada uma delas. Por isso, as entrevistas deveriam ter o condão de assegurar o mínimo de consistência a cada resposta, de forma a evitar que o viés de cada informante seja consorte da mentira. Deve-se, portanto, descobrir se em cada caso se trata de uma propriedade manifesta ou de uma mentira situacional no momento da entrevista (Schrader, 1971). Com o intuito de amenizar

tal possibilidade, a literatura sugere voltar ao tema através de nova pergunta, desde que formulada de maneira distinta.

Fica claro, então, que o entrevistador precisa construir um grau mínimo de confiança e intimidade junto ao entrevistado, de forma a captar os desvios existentes e buscar o curso verdadeiro das informações. Se o pesquisador não conseguir estabelecer esse *rapport* com o informante, nenhuma situação adequada de entrevista poderá existir. Tal cumplicidade é obtida, somente, se o informante aceitar os objetivos da pesquisa e procurar ativamente prestar auxílio na busca da informação necessária. (Goode e Hatt, 1981).

Com vistas a atingir o grau de *rapport* na conversação, o entrevistador deve buscar todo o calor e troca de personalidade de uma conversação, com a clareza e a orientação da pesquisa científica. Portanto, o entrevistador não pode se perder tornando-se um amigo do informante ou seu antagonista (Goode e Hatt, 1981). Trata-se de um ponto nevrálgico da presente pesquisa, uma vez que o estudo de caso que serve de base para o trabalho envolve uma disputa que transcende os valores jurídico-rationais e sócio-econômicos, parecendo estar mais próxima de uma contenda político-partidária. Por isso, cada pergunta, como de resto toda a entrevista, poderia gerar desconfiança sobre os seus propósitos e, por conseguinte, gerar dúvidas quanto à fidedignidade das informações prestadas.

Assim, pareceu lícito conceber que o atingimento do grau de *rapport* nas entrevistas conduzidas para este trabalho deveria passar, necessariamente, pela explicitação do caráter estritamente acadêmico da pesquisa. Como sói acontecer quando o assunto é tabu, o entrevistador precisou dar garantias de que as respostas seriam confidenciais e publicadas, única e exclusivamente, no corpo da dissertação. Vê-se, então, que, no presente caso, tal como em tantos outros apontados pela literatura da área, o entrevistador precisou se ajustar, de todas as maneiras possíveis- com exceção daquelas que enfraqueceriam a entrevista-, aos problemas dos entrevistados (Goode e Hatt, 1981).

Tal ajuste, repita-se, somente foi possível em virtude da ênfase dada ao caráter acadêmico da pesquisa. Por vezes, os atores questionaram sobre um possível uso político das suas declarações e foi necessário, em alguns casos, exhibir cartas da Universidade de Brasília (UNB) que reiteravam os propósitos do trabalho. Não obstante outras conclusões extraídas desses episódios, o que parece ter ficado patente foi que a opção por entrevistas

semi-estruturadas era a única que possibilitaria tais contatos e possíveis alterações de rumo em caso de discordância de algum informante ao tema ou método empregados.

Ainda que se considere que a suposta oposição entre entrevistas estruturadas e não estruturadas configure um sofisma, uma vez não ser obrigatório confrontar padronização e sensibilidade, enumeração e autonomia (Pawson, 1996), sempre se concederá um peso maior a uma das metodologias. Nesse sentido, deixa-se patente que, com relação à forma, as entrevistas deste estudo deveriam ser conduzidas de maneira não estruturada ou aberta, haja vista se buscar uma profundidade maior do que aquela obtida com questionários fechados, onde as respostas podem ser classificadas *a priori*.

As entrevistas foram fundamentadas com vistas a assegurar que todos os temas de interesse do pesquisador fossem tratados e que se mantivesse o interesse do respondente em continuar (Gunther, 1996). Estando-se ciente disso e da natureza política dos sujeitos a serem entrevistados, optou-se por realizar entrevistas semi-estruturadas, que diferem das pesquisas estruturadas por permitirem uma flexibilização no conteúdo e na ordem das perguntas. Enquanto a entrevista com questionário estruturado segue à risca um roteiro previamente estabelecido, com perguntas predeterminadas e padronizadas (Marconi e Lakatos, 2002), a semi-estruturada dá margem para que o entrevistador possa extrair do entrevistado, conceitos que não estavam previamente estabelecidos, mas que, uma vez aflorados, poderiam contribuir para o propósito de evidenciar os padrões implícitos de cada ator e organização envolvidos.

As entrevistas foram gravadas com a permissão dos entrevistados, à exceção de um deles, e, ato contínuo, deglavadas e transcritas para efeito de facilitar a análise dos *corpus*. Também foram tomadas notas durante as entrevistas. Com essa medida, o objetivo passou a ser o de procurar sentidos e compreensão que levem em conta os dados repassados oralmente, mas que também transcendam essa dimensão e considerem outras facetas da conversa como os movimentos corporais e a entonação dos sujeitos (Ludke e André, 2002).

A comparação das percepções dos atores envolvidos no processo de municipalização do abastecimento de água em Sousa (PB) com a de legisladores e operadores do direito foi sumamente importante para compreender o fenômeno que afasta as determinações constitucionais da realidade brasileira. Os resultados dessa análise ainda foram confrontados com as pesquisas documental e bibliográfica para apontar possíveis

razões do fenômeno não previstas anteriormente ou aferir que aquelas listadas na literatura sobre o assunto são, realmente, as únicas existentes.

### 3.1.2) Limitações do Estudo

A primeira limitação vislumbrada foi de natureza material e logística. Como o estudo de caso foi realizado em um município distante de Brasília e as visitas à cidade não puderam ser tão freqüentes quanto seria ideal, a coleta de dados acabou sendo menos profunda do que se almejava. Não houve perda de substância no que diz respeito aos atores, mas o fato de que várias entrevistas foram realizadas em série, impossibilitou uma reflexão mais profunda sobre o que havia dito cada informante, com vistas a utilizar algumas afirmativas como base para a conversa com um entrevistado seguinte. Crê-se que, em pesquisas deste tipo, seja mais adequado haver um espaço de tempo maior entre cada entrevista, de modo a ensejar que comentários feitos por um entrevistado sirvam de base para outras entrevistas e assim a comparação das percepções seja ainda mais acurada.

Um limite mais sério diz respeito à possibilidade de que alguns atores ouvidos tenham manifestado posições políticas ou decorrentes de outros interesses ao invés de suas convicções pessoais. Nesse caso, deve-se estar atento para que qualquer viés seja ponderado e não comprometa o bojo das impressões gerais do trabalho. No entanto, é muito difícil fazer tal ponderação de forma precisa sem que se tenha um conhecimento do comportamento prévio de cada informante. Assim, torna-se praticamente impossível assegurar que as entrevistas sejam absolutamente fidedignas ao pensamento dos atores e, por extensão, das classes que eles representam.

Por fim, há que se considerar a dificuldade de contato com alguns dos informantes selecionados. Em vários casos, as entrevistas ocorreram com meses de atraso em relação ao cronograma exibido no projeto qualificado e em outras ocasiões o informante foi alterado em virtude da sua inacessibilidade. Tais situações, além de atrasarem sobremaneira a consecução do trabalho, acabam por demandar alterações de curso durante o trabalho, pois a cada informante trocado correspondia uma mudança de foco em relação à condução de cada entrevista.

## 4 - A PESQUISA

### 4.1) Entrevistas

Com o objetivo de esclarecer as dúvidas atinentes ao tema em tela, este trabalho se propôs a ouvir alguns atores que tenham participação direta ou indireta no processo de municipalização ora exposto ou que, supostamente, pudessem emitir opiniões que ajudassem a explicar os contextos sócio-político, cultural, jurídico e econômico nos quais o fenômeno se insere. Nesse sentido, as entrevistas conduzidas tiveram, em seu escopo, o intuito de ouvir um número representativo de pessoas ligadas ao tema da municipalização dos serviços públicos, aqui considerado como ponto nevrálgico do processo de institucionalização do Federalismo brasileiro.

O espectro desses entrevistados pode ser dividido em dois grupos, quais sejam o dos atores que analisaram o tema sob uma ótica meramente teórica- hipotética- e aquele composto pelos que vivenciam uma experiência real de tentativa de municipalização de serviço público. Como este estudo visa a demonstrar as implicações práticas do que dispõe o arcabouço legal brasileiro e a lançar luzes sobre os focos de resistência ao princípio federativo, as visões externadas pelos dois grupos se tornam complementares.

No primeiro campo estão os informantes que não possuem um papel direto no processo utilizado como estudo de caso. São atores que poderiam fornecer informações privilegiadas, quer seja por causa da posição que ocupam dentro da hierarquia institucional, quer pela proximidade com a comunidade.

Na segunda faixa se encontram aqueles informantes que exercem algum tipo de influência sobre o processo de municipalização abordado. Junto a eles, se pretendia prospectar informações que digam respeito às resistências encontradas e às formas escolhidas para transpô-las.

A priori, os informantes seriam os seguintes: o Prefeito de Sousa, o diretor do Departamento de Água e Esgotos da cidade, o procurador do município, um político de situação e um de oposição no âmbito municipal, um dos desembargadores do Tribunal de Justiça incumbidos de exarar parecer sobre o caso, um ministro do Supremo Tribunal Federal, um político de oposição no plano estadual, um membro da sociedade civil organizada local, um membro da diretoria da Companhia de Água e Esgotos do estado, um

membro do sindicato dos funcionários da CAGEPA e um funcionário de companhia privada de água que preste serviço em município de porte semelhante ao de Sousa.

Em virtude da dificuldade de se detectar e contatar um membro de companhia privada que preste serviços de água e esgoto em outro município, optou-se pela exclusão desse ator e a sua substituição por um político de situação no âmbito estadual, que poderia expressar a visão do espectro político que governa, no momento de confecção deste trabalho, o ente contrário à municipalização dos serviços públicos de água e esgoto em Sousa. Com essa substituição, estreitou-se o foco de análise às disputas entre os entes pela primazia do serviço. Dessa maneira, a comparação entre as visões do poder público e da iniciativa privada passaram a fazer parte de uma lista de sugestões de estudos futuros.

Uma vez concluída a seleção dos informantes, passou-se à delimitação da pesquisa propriamente dita, o que envolvia a determinação de parâmetros e campos nos quais cada entrevista e sua posterior análise deveriam se enquadrar.

Com vistas a tornar as entrevistas mais eficientes, mantendo-as dentro do escopo do trabalho, delimitou-se alguns campos teóricos nos quais as perguntas deveriam se enquadrar. Tencionou-se, com isso, diminuir o risco de dispersão inerente a qualquer entrevista longa e que é, ainda mais forte no presente caso em virtude da inexperiência do pesquisador/entrevistador. Além disso, pensou-se que esse direcionamento ajudaria a definir os questionamentos que caberiam a cada um dos informantes, haja vista ser um receio natural de qualquer entrevistado responder sobre assuntos que não lhe são afetos e que, portanto, podem lhe soar difíceis (Goode e Hatt, 1981). Cria-se, assim, que tal segmentação aumentaria a eficácia das solicitações de entrevista, uma vez que o informante deveria responder, primordialmente, sobre assuntos que, ao menos em tese, domina.

Tais campos, ou dimensões, deveriam englobar variáveis que representassem, aos olhos da literatura sobre o assunto, a maioria absoluta das causas e implicações da ineficácia constitucional quanto ao princípio federativo e à conseqüente municipalização dos serviços públicos. Dessa forma, o grupo de informantes; que tem, propositadamente, uma miríade de perfis bastante distintos, poderia fornecer dados que realmente ajudassem a elucidar as dúvidas lançadas nos objetivos do trabalho. Nesse sentido, cada informante deveria ser antecipadamente qualificado no que diz respeito às contribuições que seu

depoimento pode trazer ao estudo, para que as entrevistas fossem conduzidas sob essa linha programática específica.

Os agrupamentos feitos vão ao encontro do disposto no capítulo introdutório deste trabalho, quando se conformam nas seguintes dimensões: político-administrativa, econômico-financeira, sócio-cultural e jurídico-legal. Por sua vez, cada um desses quatro grandes grupos pode ser fracionado segundo as variáveis que os formata ou as suas implicações na sociedade. Obviamente, persistia a possibilidade de que alguma variável não tivesse sido contemplada nos questionários, mas devido ao supracitado caráter interdependente dessas mesmas variáveis, acreditava-se que fosse pouco provável que alguma de suas causas ou implicações sobre o fenômeno pesquisado deixasse de ser registrada. Caso isso viesse a ocorrer, deveria ser revista a divisão de dimensões e variáveis proposta, dando-se a inclusão ou a exclusão de algum campo ou fator.

Sob essa lógica, as dimensões foram conformadas de maneira a agregar o maior número possível de variáveis e a abranger as causas do fenômeno de modo amplo e irrestrito. A divisão deu-se como se segue.

#### 4.1.1 As Dimensões

##### A) Dimensão político-administrativa

Agrega variáveis ligadas ao modelo democrático vigente no país; como também à sua antítese, o autoritarismo, ao partidarismo e ao corporativismo tão evidentes no Brasil (Faoro, 1987), ao modelo de repartição adotado no texto constitucional e aos mecanismos de controle criados para a preservação da ordem social estabelecida.

Sob essa ótica, evidencia-se que esta dimensão consubstancia variáveis de naturezas doutrinária- como o papel e o tamanho do Estado-, partidário-eleitoral (disputa por espaço e nacos de poder entre as variadas correntes políticas) e da qualidade dos mecanismos de controle e coerção.

No que diz respeito às variáveis de natureza doutrinária, há que se ter em mente, a priori, que, desde o ocaso do *Welfare State*, o debate sobre a natureza e as incumbências do Estado vem, gradualmente, se intensificando. Em um primeiro momento, pareceu prevalecer a linha de origem liberal segundo a qual o Estado deveria se limitar a poucas atividades, tais como a segurança e a educação (Melman, 2002). A derrocada do sistema de

economias planificadas corroborou essa visão; o que criou um cenário, no início dos anos noventa, de intenso repasse de ativos e tarefas dos diversos Governos para a iniciativa privada e o Terceiro Setor (Cardoso, Franco, Oliveira, 2000).

No entanto, uma série de eventos históricos, que redundaram em convulsão social e contestação do *status quo*, reavivaram a discussão sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado, em todas as suas instâncias. Aparentemente, a discussão já não trata do binômio capitalismo e comunismo, mas do debate sobre como levar as benesses advindas dos avanços da humanidade a cada um de seus indivíduos. No caso estudado, por exemplo, as estatísticas expostas ao longo desta dissertação revelam que grande parte das populações brasileira, paraibana e sousense ainda não usufrui de água tratada e encanada

Nesse sentido, imagina-se que uma pesquisa com atores envolvidos em um processo de transferência de poder, ainda que dentro do âmbito estatal, possa revelar posições fundamentadas na visão doutrinária de cada informante; ainda que, hoje em dia, as doutrinas se confundam em muitos campos.

No que tange às variáveis partidário-eleitorais, deve-se ponderar, antes de mais nada, a geografia e a formação histórica do Brasil. Como reflexo de suas dimensões continentais e de seu desenvolvimento irregularmente distribuído (IBGE), o país sempre ostentou uma política calcada, fortemente, na existência de líderes regionais. Em grande parte das vezes, as políticas públicas e a distribuição de incumbências e recursos seguem as diretrizes traçadas por essas lideranças locais, em detrimento de uma plataforma de trabalho que concatene os interesses do país como um todo.

Assim, crê-se que as pressões político-partidárias tenham um forte peso sobre as definições do tema. A disputa por nacos de poder tende a confrontar os agentes políticos dos diversos entes entre si e ante a iniciativa privada e o terceiro setor.

O país dispõe de uma miríade de mecanismos de controle. Inicialmente, há que se lembrar que o Brasil vive em regime democrático há cerca de 20 anos e que, portanto, o primeiro e mais efetivo mecanismo de controle deveria ser o do voto, ou seja, a adoção de medidas equivocadas por parte dos governantes seria punida com a descontinuidade de suas gestões.

Além desse processo de ‘seleção natural’, existe um conjunto de mecanismos oficiais que inclui o Poder Legislativo em seus três níveis, os seus órgãos auxiliares, tais

como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Some-se a esse grupo, a imprensa - através dos seus vários canais de mídia-, os grupos sociais organizados e a comunidade internacional e se tem um cenário de, em tese, obediência ao Império da Lei. Dessa maneira, as determinações legais deveriam sobrepujar quaisquer outros interesses.

Portanto, analisar a qualidade desses mecanismos e aferir a percepção dos atores envolvidos podem se constituir em importante ferramenta para diagnosticar as brechas institucionais que levam à não observância dos preceitos constitucionais. Por conseguinte, era de se esperar que os informantes também ajudassem a perceber as falhas do aparato coercitivo que, ao propiciarem impunidade em determinado grau, podem estar ajudando a perpetuar o modelo de ação estatal que não institucionaliza alguns preceitos constitucionais, entre eles o do Princípio Federativo.

#### B) Dimensão Econômico-financeira

Diz respeito à lucratividade das operações, às relações de ganho e perda de receita, aos custos dos serviços para a população e à geração de emprego e renda.

A dimensão econômica aborda variáveis de natureza financeira, mas, também, comunitária, haja vista que o serviço prestado deve ser suficientemente acessível, de forma a permitir a sua universalização, e lucrativo; de maneira a possibilitar que o Estado ou a iniciativa privada o provejam com qualidade. Vê-se, então, que se trata de um conjunto de dados que fazem a análise transcender a percepção sobre se os preceitos constitucionais estão ou não sendo cumpridos e a leva para o campo dos efeitos de cada alternativa sobre a sociedade.

Inicialmente, há que se considerar a existência de variáveis de natureza financeira não muito claras, uma vez que os resultados financeiros expostos por empresas do setor, quer sejam públicas ou privadas, costumam ser muito controversos. Assim, não há uma posição pacificada acerca da viabilidade econômica do negócio. Além disso, existem informações sobre a existência de uma espécie de sistema de pesos e contrapesos, no qual, supostamente, o lucro gerado nas cidades de grande e médio portes serviria para compensar o prejuízo das localidades menores. Assim, espera-se que os informantes tragam à luz a realidade econômico-financeira dessas operações, de forma a que isso possa balizar

possíveis decisões no futuro, evitando prejuízos à *Res Publica*, em particular, e à sociedade como um todo.

Por seu turno, no escopo das variáveis de impacto sobre a comunidade encontram-se as relações das prestadoras dos serviços junto às comunidades assistidas. Assim, ela diz respeito tanto à relação custo e benefício de cada modelo- sob a perspectiva da população-, quanto ao impacto sócio-econômico incidente sobre aquele grupo, em virtude da geração de emprego e renda que, de formas direta e indireta, as companhias ensejam. Dessa maneira, imagina-se que os atores entrevistados aduzam informações que delimitem as conseqüências, para os indivíduos atendidos, da adoção de cada um dos sistemas.

### C) Dimensão Sócio-cultural

Considera o papel emergente dos grupos de pressão organizados no seio da sociedade civil, os conceitos contemporâneos de qualidade de vida e de autonomia dos indivíduos sobre os próprios destinos (Cattani, 1996), e a assimetria de informações esperada em um país com contrastes sociais tão nítidos como o Brasil (Gianetti, 2003).

A dimensão social engloba variáveis de naturezas histórica (padrão de comportamento, desvios nesse padrão, reflexos sobre o comportamento atual), cultural (tradição, valores, variações regionais), de *status* (posição ocupada no contexto estudado e o grau de comprometimento no conflito) e de acesso à informação (assimetria de informações). Por isso, as maiores premissas deste trabalho, sintetizadas nos objetivos da pesquisa, estão contextualizadas no bojo desses conceitos.

No que diz respeito às variáveis condicionadas pela herança histórica da nação, há que se lembrar, conforme anteriormente dito neste trabalho, que a atual divisão das atribuições entre os entes federados no Brasil é reflexo de um processo intenso e perene de conquistas e concessões que se vem realizando desde a conformação do país (Furtado, 1999). De tal processo se depreende a existência de uma ciclotimia entre centralização e descentralização que acaba por gerar instabilidade entre os entes e um *Ethos* de desrespeito à Constituição. A análise histórica demonstra, ainda, que algumas práticas consideradas indevidas e largamente levadas a cabo no seio da Administração Pública brasileira, tais como o patrimonialismo e o corporativismo, também têm raízes contemporâneas à gênese do Brasil.

Assim, na busca pela percepção dos atores envolvidos (informantes), deve-se levar em consideração que tão longa convivência com esses fenômenos pode ter criado um padrão de comportamento social acerca do tema. Portanto, é justamente através das visões extraídas dos questionários que esses padrões podem ser confirmados ou refutados.

Da mesma forma com que é talhada pela História, a percepção dos informantes molda o comportamento atual do Estado e dos seus *stakeholders*. Por isso, as conversas podem ser úteis, também, para evidenciar essas mudanças no padrão esperado e detectar o ponto de inflexão.

Quanto a variáveis de natureza cultural, deve-se considerar, a priori a histórica complacência para com os vícios da Administração Pública por parte da população brasileira, metaforizada no homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda (1995), que acabou por cristalizar a imagem de um povo pouco participativo no que tange à ocupação do espaço público para expor suas demandas. Por isso, parece ser legítimo esperar um alto grau de indiferença, em relação ao tema, dos atores que não estejam diretamente ligados à prestação do serviço.

Por outro lado, os valores de cada época e região se justapõem para formar uma visão de mundo própria de cada grupo. Portanto, essas visões podem variar conforme o *Zeitgeist*, o que tende a fazer com que as barreiras de um determinado local difiram das de outro e uma determinada época imponha mais empecilhos do que outras.

Assim, é plausível imaginar que se a entrevista for aplicada junto a informantes que ocupem cargos semelhantes em contextos distintos, haverá resultados diferenciados. Portanto, as percepções colhidas e as inferências da pesquisa dizem respeito, tão somente, ao contexto e fenômenos investigados.

Por lógica análoga, a posição ocupada por cada informante pode forçá-lo a se posicionar de maneira rígida e não aceitar argumentos contrários, ou mesmo mascarar a sua verdadeira percepção acerca do tema. Por isso, deve-se ponderar que o grande comprometimento de um informante com o estudo de caso empreendido pode deturpar o depoimento e transmitir uma visão inexistente sobre a municipalização dos serviços de água.

Há que se considerar, igualmente, que o nível de informação detida sobre o tema tende a gerar grandes distorções nas visões dos respondentes. Há de se imaginar que

agentes mais bem informados tenham uma visão mais abrangente, onde levem em consideração, também, as dimensões política e econômica do processo. Os informantes que detenham poucos dados sobre o caso tendem a exprimir os seus interesses particulares ou do grupo em que se insiram, tão somente. Assim, há que se tentar ponderar o peso dessas variações sobre o posicionamento adotado por cada ator, no processo estudado e na entrevista concedida.

Por fim, há que se ressaltar o caráter de complementaridade entre as variáveis deste item, uma vez que cada um deles molda os demais, modificando o padrão social vigente e, por conseguinte, a percepção da população sobre os temas que a afetam.

#### D) Dimensão Jurídico-legal

O espírito das leis, as suas omissões e ambigüidades, os limites por elas impostos e as suas conseqüências sobre o fenômeno estudado são as variáveis que constituem os focos de análise nesta pesquisa.

Nesse campo estão agrupadas as variáveis decorrentes da observação do que preconiza o arcabouço legal brasileiro no que tange ao tema estudado. Nesse sentido, foi objetivo deste estudo levantar pontos que, ao menos na visão dos informantes, revelassem as vicissitudes e os pontos positivos da legislação, evidenciando, também, as suas supostas omissões e ambigüidades.

Quando possível, buscou-se, também, identificar o intuito do legislador ao redigir o texto constitucional como ele efetivamente foi promulgado, ao passo em que se procurou inquirir os entrevistados e direcionar a pesquisa documental para a busca de sugestões para a equalização do problema e a conseqüente institucionalização do Princípio Federativo no Brasil ou a sua derrogação expressa.

#### 4.1.2 Primeiras Impressões

A supracitada lista de dimensões e suas inúmeras variáveis constitutivas serviram de balizamento para a condução das entrevistas semi-estruturadas e para a pesquisa documental. Quanto às entrevistas, por não haver um conjunto de perguntas pré-estabelecidas, os temas abordados seguiram, em larga escala, a temática estabelecida no conjunto de dimensões pré-concebido.

Ocorre que os contatos com os atores acabaram por evidenciar a existência de um outro campo dimensional, no qual inúmeras outras variáveis atuam sobre o fenômeno estudado. Trata-se de uma dimensão que engloba as dificuldades técnicas e ambientais dos entes envolvidos na prestação de serviços de água e esgoto e que servem de parâmetro para as suas sucessivas. Ela diz respeito, especialmente, aos empecilhos encontrados pela entidade que visa a assumir a prestação de serviços em detrimento de outrem. As entrevistas apontaram que, normalmente, o postulante não dispõe dos meios mecânicos e humanos para a pronta prestação dos serviços com o mesmo padrão e isso se constituiria, na visão de alguns informantes, em um risco à saúde pública e ao meio-ambiente; configurando, dessa maneira um outro obstáculo aos processos de municipalização de serviços.

Uma vez reconhecida a necessidade de se adicionar tais variáveis ao estudo, passou-se à busca de um modelo prático que permitisse a comparação das opiniões dos informantes e a extração de suas percepções de forma a chegar, mais rapidamente, às conclusões da pesquisa empreendida.

Optou-se pela construção de um quadro no qual os diferentes posicionamentos pudessem ser dispostos e, assim, confrontados de maneira mais clara e direta. Tal comparação visou a delimitar os campos dimensionais amplos nos quais cada uma das posições pudesse ser enquadrada. Dentro dessa lógica, o quadro deveria dispor cada um dos sujeitos defronte das dimensões previamente listadas e daquela posteriormente adicionada, qual seja a que diz respeito às dificuldades técnico-mecânicas e ambientais das cidades que decidem municipalizar qualquer dos serviços públicos.

Com vistas a mais bem esclarecer possíveis dúvidas sobre a adoção de mais uma dimensão ao estudo, deve se ressaltar que os comentários sobre a existência de dificuldades de natureza técnica à municipalização dos serviços de água foram feitos por distintos atores, de maneira reiterada, pelo que parecem conformar mais uma barreira à aplicação eficaz do que preconiza a Constituição no que tange aos serviços públicos de interesse local. Tal campo engloba as variáveis técnico-mecânicas e sanitárias, que vão desde a ausência de pessoal especializado nas localidades que buscam a municipalização, passam pelo estrangulamento financeiro de muitas municipalidades; o que impossibilita os investimentos necessários ao crescimento e à melhoria do sistema, e chegam à obsolescência de algumas

redes coletoras e distribuidoras; o que, para determinados informantes, representa um risco iminente à população servida e ao meio-ambiente.

Deve-se notar que as variáveis que compõem essa dimensão foram elencadas por informantes que podem ser posicionados nos dois campos teóricos do trabalho, quais sejam os favoráveis e os contrários à municipalização dos serviços, em geral, e especificamente da água e esgotos de Sousa. Por isso, muitas vezes o mesmo aspecto do fenômeno é tratado de modos absolutamente opostos.

Exemplarmente, o prefeito afirmou que uma das razões que o levaram a iniciar o processo de municipalização foi a constatação de que a rede local é de amianto, substância considerada cancerígena e que, segundo ele, vem aumentando drasticamente os índices da doença na cidade. Por outro lado, vários informantes asseveraram que municípios do porte de Sousa, especialmente aqueles localizados em regiões pobres como o sertão nordestino, não possuem as capacidades mínimas para prover um serviço de qualidade à sociedade, a começar da adequação das redes existentes.

O representante do Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Água e Saneamento da Paraíba, por exemplo, procurou enfatizar a sua convicção acerca das inúmeras dificuldades técnicas que pequenos municípios brasileiros, e em especial, paraibanos, tendem a encontrar caso decidam prover serviços de água e esgotamento.

Na sua visão, não existem recursos humanos capacitados e poucas são as cidades cujo orçamento comporta investimentos maciços em uma companhia de águas recentemente criada e, por conseguinte, com receitas ainda limitadas.

*“Não adianta um prefeito, como esse agora, de Sousa, dizer que vai melhorar a qualidade do serviço, porque ele não vai ter nem máquina pra isso. Lá, todos os equipamentos são da CAGEPA e os funcionários, os que têm experiência, também. É só política mesmo, mas já já ele vai sentir a pressão do problema”,* disse o sindicalista.

Ressalte-se que o depoimento do diretor do sindicato foi o primeiro a enfatizar a preponderância das dificuldades técnicas e a colocá-las em um mesmo patamar de importância dos entraves políticos, sócio-culturais, financeiros e legais nos processos de municipalização de serviços de água e esgoto. Tal visão foi corroborada por outros informantes, o que conduziu à adoção de mais essa dimensão no quadro de análise dos fatores que impedem a eficácia plena do princípio federativo e da municipalização dos

serviços públicos em particular. Para efeito de análise, o referido campo foi denominado de dimensão técnica, devendo ficar claro que ela abrange, também, variáveis mecânicas, ambientais e sanitárias.

No que concerne às demais dimensões e suas variáveis, ficaram patentes as divisões de opiniões e como elas, por vezes, seguem linhas bastante nítidas. Assim, representantes da CAGEPA e do espectro político que governa o estado têm visões muito semelhantes sobre a maioria dos temas abordados, assim como os informantes oriundos do universo jurídico parecem compartilhar grande parte de seus pensamentos.

Da mesma maneira, perceber-se-á que ocupantes de cargos públicos, eletivos e de confiança, apresentaram argumentos que, coincidentemente ou não, reproduzem a divisão de forças políticas do município e do Estado no momento da pesquisa. Assim, o Prefeito, que se intitula adversário do governo estadual tem posição semelhante à do Deputado Federal que é, também, opositor do atual Governador e à do vereador que lhe dá sustentação na Câmara Municipal. De forma análoga, o opositor local do Prefeito de Sousa compartilha a visão do representante da Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba e, por conseguinte, do grupo político situacionista no plano estadual, pelo que diverge frontalmente dos demais detentores de cargos públicos já mencionados.

*“O governador fecha os olhos ao que determina a lei, única e exclusivamente, por mesquinaria política. Ele reluta em conceder o serviço ao nosso município porque sabe que tal decisão desencadearia um processo de municipalizações em toda a Paraíba e isso enfraqueceria o seu governo”, diz o Prefeito.*

Na mesma linha, o vereador situacionista de Sousa assevera que todas as argumentações contrárias à municipalização dos serviços de água e esgoto na cidade têm cunho político-partidário, quer sejam elas oriundas da direção da CAGEPA, dos seus funcionários ou de outros atores envolvidos. Ele afirma o seguinte: *“O governador não quer perder essa parada para o prefeito, mas ele está errado. Eu trabalhei na CAGEPA e posso assegurar que a operação é simples e lucrativa. O problema é que Sousa vai ganhar muito dinheiro e ele corre o risco de perder a sua reeleição. Por isso fica espalhando que a cidade não vai ter condições de tocar o serviço por falta de material humano e técnico e porque não vai agüentar os prejuízos da operação”.*

A visão do Deputado Federal entrevistado é muito semelhante. Segundo ele, não há qualquer dispositivo no arcabouço legal que justifique a resistência dos estados- a Paraíba em particular- ao processo de municipalização, embora acredite haver certa omissão do texto. *“Eu fui Constituinte e lembro qual era o espírito daquele momento. Nós vínhamos de uma ditadura- o supra-sumo da concentração- e a sociedade clamava por mais participação. As teses municipalistas ganharam força nesse ambiente porque eram vistas como um mecanismo de abertura, uma espécie de primeiro degrau para os sequiosos por democracia. Ao mesmo tempo, tratava-se de um processo que demandaria tempo e, portanto, não significaria uma ruptura do status quo e suas prerrogativas. O texto é propositadamente pouco claro; para que os ajustes, a sintonia, fosse feita lentamente, conforme o espírito do tempo permitisse”* assevera o parlamentar.

Em posição diametralmente oposta, o político de oposição no plano municipal, ex-presidente da Câmara de Vereadores local, considera que os municípios de regiões pobres não possuem condições para a prestação adequada dos serviços de água e esgoto, uma vez que tal tarefa requer investimentos maciços e periódicos em infra-estrutura e no treinamento dos funcionários. *“Olha, a municipalização é coisa pra cidade grande de São Paulo ou Minas. Para um município como Sousa, e outros que eu ouvi dizer que querem municipalizar também, é loucura. O prefeito não honra nem os compromissos que tem e quer criar mais; é muita irresponsabilidade”*. Ele argumenta que os interesses da Prefeitura Municipal no caso em questão também são políticos. *“São públicas e notórias as motivações do prefeito neste caso. Ele já disse que tem uma questão pessoal com o governador. Por isso, eu penso que o objetivo é só o de enfraquecer o governo estadual e de se tornar conhecido no resto do estado para outras eleições. Isso é irresponsabilidade, porque quem assumir a prefeitura depois dele vai receber uma bomba de presente”*.

Outro debate interessante diz respeito às perspectivas econômico-financeiras da municipalização. Enquanto alguns informantes que se posicionaram contrariamente ao processo apontaram um provável prejuízo da operação, outros alegaram que o lucro gerado pelos serviços em Sousa são indispensáveis à compensação dos déficits percebidos em localidades de menor porte, em um sistema que se convencionou chamar de benefícios cruzados.

O representante da CAGEPA, por exemplo, assegura que a operação de Sousa será deficitária por um longo período. *“No início, os investimentos serão muito pesados. O prefeito pensa que poderá utilizar os equipamentos da CAGEPA sediados em Sousa, mas eles serão remanejados para outras localidades, já que pertencem ao povo paraibano. É uma pena, mas quem vai pagar o preço desta jogada política é a população da cidade. Quero ver ele resolver os problemas do dia-a-dia com pouco recurso humano e material. É impossível manter o mesmo padrão de qualidade”*.

O engenheiro responsável pela estruturação do recém criado, mas ainda inoperante, Departamento de Águas e Esgotos de Sousa (DAESA) refuta os argumentos do representante da companhia estadual, dizendo possuir estudos que indicam haver um alto lucro médio mensal decorrente da operação de Sousa. *“A CAGEPA lucra, em média, mais de quinhentos mil reais em Sousa. Essa informação vem lá de dentro, mas nós também temos os nossos estudos que mostram que prover água e esgotos em Sousa é uma operação lucrativa”* diz ele.

Com relação aos equipamentos, o representante do DAESA afirma que eles foram adquiridos com recursos oriundos do lucro da operação em Sousa e que, sendo assim, pertenceriam à população de Sousa. *“Esses equipamentos são do município e nós vamos acionar a CAGEPA judicialmente se ela se refutar a nos repassá-los”*, afirma.

Por fim, o engenheiro assevera que a população vai, rapidamente, se posicionar em favor da municipalização quando souber que pagará tarifas mais baixas. *“Como o DAESA é um departamento municipal, ele está isento do pagamento de determinados tributos. Com isso, vai poder cobrar uma tarifa mais barata do que a praticada atualmente”*.

Por seu turno, os informantes oriundos do universo jurídico apresentaram posições muito semelhantes sobre a maioria dos temas discutidos. Exemplarmente, o Desembargador do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJ/PB), o procurador municipal e o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) manifestaram-se, em tese, favoravelmente à municipalização dos serviços públicos e a qualificaram como uma diretriz constitucional a ser efetivada, ainda que o Ministro do STF tenha apresentado sugestões para tornar as diretrizes constitucionais mais flexíveis e os processos de municipalização mais fluidos.

O Desembargador acredita que a matéria está pacificada e que, portanto, os próximos processos de municipalização deverão ser mais céleres e simples. *“O que nós presenciamos*

*não é mais do que o jus sperniandi, o direito de protestar, mas trata-se, na prática, de uma matéria pouco controversa nas cortes superiores nacionais. Hoje, firmou-se a convicção de que a municipalização é componente indissociável do Federalismo brasileiro, porquanto ser um preceito constitucional. Lembre-se que não estou falando necessariamente do corpo da lei, mas de jurisprudência largamente aceita”.*

O procurador municipal também assevera que a municipalização pretendida em Sousa representa a observância de um preceito constitucional; não havendo, segundo ele, margem para interpretação diferente. *“O Superior Tribunal de Justiça(STJ) já concedeu ganho de causa a inúmeros municípios que visavam a municipalizar serviços públicos. A expectativa, agora, é a de que o Supremo Tribunal Federal (STF) ratifique essa posição e faça dele a expressão da Constituição”.*

No entanto, não obstante acreditarem na pacificação jurídica do tema, eles afirmam que, em termos práticos, as premissas federalistas ainda enfrentam fortes resistências e poucas são as áreas onde se constata a eficácia plena do princípio. *“Eu acho que o Federalismo existe mais no papel, na Constituição, na prática há uma dificuldade muito grande de se implantar o Federalismo quer nos estados, quer nos municípios por causa da centralização do poder maior, que é a presença da República”, diz o Desembargador. “Então, a Constituição é muito bem feita, os princípios são altamente valiosos, mas na prática esses princípios não chegam ao povo e quando chegam, chegam de maneira bem reduzida.”*

O Ministro do STF acredita não haver dúvidas sobre a pacificação da matéria em favor do direito dos municípios de prover os serviços de interesse local. No entanto, ele afirma que a não existência de legislação complementar clara sobre o assunto vai continuar ensejando muitas lides sobre esse assunto. *“Enquanto não houver uma legislação complementar elucidativa, processos relativos a municipalizações de serviços públicos continuarão a permear todas as cortes do país e servirão de instrumento protelatório”.*

Por tudo isso, o Ministro afirma ser necessário rever o modelo como um todo. Na sua opinião, a municipalização deveria observar parâmetros positivos, como a capacidade de cada município de prover serviços de qualidade ou a melhor relação entre custo e benefício para a comunidade atendida. *“Estou certo de que cada caso deveria ser analisado de forma isolada. Existem realidades muito distintas entre os municípios das*

*diversas regiões brasileiras. Assim, não parece correto tratar os desiguais de maneira padronizada. Acho que o país deveria flexibilizar a legislação sobre o assunto. Ao invés de catalisarmos a produção de legislação complementar para o tema, deveríamos discutir, de forma ampla e extensa, a possibilidade de que cada processo de municipalização seja determinado pelas circunstâncias locais e pela vontade de seus cidadãos”.*

Além de opinarem sobre o caso concreto, alguns atores ligados à municipalização dos serviços de água e esgoto de Sousa também expressaram sua visão teórica acerca do tema pesquisado.

Sobre a intenção do constituinte e as disposições da Constituição acerca do Federalismo, por exemplo, o prefeito afirma que o texto é conclusivo e que a não eficácia desse preceito decorre de falhas na legislação complementar e na interpretação de alguns atores. *“O constituinte de 86 que elaborou a carta de 88, ele se ouve bem nessa questão do Federalismo, da implantação ou da renovação, da elaboração do novo pacto federativo. O constituinte de 86, ele se saiu bem. Agora, a legislação complementar, a legislação infraconstitucional, que deveria derivar da carta de 88 é que não, ou não existe, ou anda a passo de tartaruga, ou quando existe ela acaba por não permitir que se concretize. Ela é confusa. A questão da municipalização do serviço de água e esgoto. A legislação, ela é confusa, ela diz: os serviços de interesse local. Ora! A meu ver, praticamente todos os serviços são de interesse local. No meu sentir não há um serviço que não seja de interesse local. Até segurança pública que não é competência dos municípios, mas é um serviço de interesse local”.*

Neste ponto, o prefeito transfere o foco para os entraves que, no seu ponto de vista, existem à eficácia plena do Princípio Federativo e, em conseqüência, da municipalização dos serviços públicos. *“Então, eu ousou fazer uma colocação de ordem subjetiva: isso está na raiz da cultura política e também, de certo modo, de um egoísmo do poder central. Presidente, Vice-presidente. Não esse, não aquele, não tal e qual; qualquer um, Senadores, Ministros, Deputados. A gente percebe que... Eu outro dia tive a oportunidade de ter uma audiência com um Ministro e antes de ser recebido por esse Ministro, entraram quarenta e cinco prefeitos de um só estado, para tratar de um assunto com o Ministro, depois que nós entramos, eu percebi no Ministro uma demonstração assim de que estava cansado, estava exausto, mas certa satisfação de se sentir o superman, o super-homem, quer dizer, é o ego, é*

*o sujeito querer se sentir ‘o rei da cocada preta’, o ‘umbigo do universo’. Então, isso também está ligado a uma questão de ordem subjetiva, e há também as questões de interesses econômicos, escusos que estão por trás disso, porque é muito mais fácil, grupos econômicos em todas as áreas, quer seja da área de empreiteiras, quer seja na área financeira manipular um grupo reduzido de burocratas e de políticos que habitam em Brasília, do que manipular o país inteiro, com cinco mil e seiscentos e poucos municípios que o país tem, então eles preferem, eles colaboram para que as decisões fiquem concentradas e isso é um mal muito grave. Por isso, eu não sei se estou sendo... Creio que estou sendo original nessa expressão que eu criei: O Brasil é um país autofágico, ao não contemplar com o municipalismo, ao lutar contra o municipalismo, ao inibir todas as ações que possam fortalecer o poder local dos municípios. O Brasil age como um país autofágico. Ele próprio se devora”.*

Por fim, as entrevistas também buscaram captar a visão da comunidade. A representante da sociedade civil organizada é professora universitária e membro de uma organização não-governamental (ONG) denominada GAS- Grupo de Amigos de Sousa. Segundo ela, processos dessa natureza raramente são precedidos de um debate profundo com a sociedade e isso se torna um empecilho para que o cidadão médio possa se posicionar em relação ao tema. *“Em Sousa, prefeitura e estado ignoraram solenemente a população. Não houve uma audiência pública, um debate no rádio, nem conversa de botequim!”*. Ela afirma, ainda, que a execução ou não de um processo de municipalização não encontra oposição nem suporte da população de uma região pobre e pouco letrada como o sertão nordestino. *“Na verdade, oitenta ou noventa por cento da população tratam o assunto com indiferença, pois não o compreendem”*. Contudo, ela pondera que se o padrão esperado é o cumprimento da lei, então o alto grau de desinformação da população se constitui em elemento contrário à sua eficácia. *“Existe um enorme número de leis que são bem orientadas, mas que não são cumpridas porque os cidadãos não conhecem seus direitos. Teoricamente, a municipalização dos serviços poderia ser uma dessas leis, mas, precisa ser mais bem discutida”*.

Com relação às demais dimensões, a representante da ONG se posiciona de maneira semelhante. No que diz respeito à dimensão econômico-financeira, por exemplo, ela diz que a população se atém, apenas, ao custo final do seu consumo. *“Para a comunidade, não*

*importa muito se o estado perde receita ou se o município arrecada mais. Eles começam a se posicionar quando há efeito no seus bolsos.*” Dessa maneira, ela evidencia acreditar que a população não é um elemento obstaculizador dos processos de municipalização porquanto não compreender muito bem o processo, mas as suas conseqüências diretas são assimiladas ou não, gerando suporte ou refração à nova realidade. Em suma, para a representante do GAS, a assimetria de informações é a principal dificuldade enfrentada pelos entes no que diz respeito à institucionalização do princípio federativo no seio da sociedade brasileira.

A seleção de algumas assertivas serve para ilustrar as primeiras impressões colhidas junto aos informantes. Nesse sentido, é importante ressaltar, inicialmente, a percepção de que os informantes se agrupam segundo as posições que ocupam. Assim, todos os atores ligados a um determinado grupo político, ao qual eles próprios se associam, posicionaram-se semelhantemente. Da mesma forma, os informantes que se intitulam adversários daquele primeiro grupo externaram opiniões idênticas entre si. Convergentemente, os atores ligados à atual gestão dos serviços de água e esgoto de Sousa exprimiram pensamentos parecidos, ao passo em que aqueles oriundos do universo jurídico trataram o tema pela mesma ótica; neste caso, a ótica da constitucionalidade.

Dessa maneira, uma primeira premissa do trabalho parece se confirmar. Trata-se daquela que diz que os interesses locais ou particulares possuem enorme peso nos processos decisórios acerca da municipalização de serviços públicos ou de qualquer outro fenômeno inerente ao Princípio Federativo e à sua indissociável divisão de tarefas e direitos. Parece pouco provável que o agrupamento dos atores se dê em torno de características profissionais ou pessoais, por mera coincidência ou por convicção ideológica arraigada. Pela conformação das respostas e pelo padrão por elas seguido, percebe-se que os interesses próprios de cada grupo se sobrepõem ao interesse coletivo que, aliás, por muitas vezes, não é, sequer, auscultado, como atesta o depoimento da informante membro de uma organização da sociedade civil.

Outra premissa que é, aparentemente, confirmada nestas primeiras impressões sobre a pesquisa diz respeito à interdependência das variáveis listadas. A título de exemplo, percebe-se que a apontada pouca clareza do texto constitucional em relação à incumbência da prestação de serviços públicos é uma variável listada na dimensão Jurídico-legal, mas

suas implicações transcendem esse universo e têm grande impacto sobre todo o sistema de divisão concertada de deveres e direitos.

Se a teoria neo-institucionalista mostra que o Brasil é um país no qual a institucionalização de um conceito costuma se dar, tão somente, após a adoção de legislação sobre o assunto e no caso em tela a legislação não é, no cômputo geral das opiniões dos informantes, suficientemente clara, então, significa dizer que o texto constitucional a esse respeito, por ser ambíguo, impossibilita a sua própria eficácia e implica no surgimento de variáveis como as de natureza econômico-financeira ou político-administrativas. Ou seja, há variáveis do fenômeno que somente existem, ou possuem relevância, em virtude das brechas da legislação sobre o assunto.

Por outro lado, algumas crenças iniciais do trabalho também podem ser refutadas a partir destas primeiras impressões. Por exemplo, o conjunto de respostas obtido indica uma direção ainda distante do que vem preconizando a literatura sobre Administração Pública em relação a uma maior participação da coletividade nas decisões de Estado. Segundo essa corrente, cabe ao gestor público implementar ações que respeitem os interesses de todos os grupos envolvidos. Em suma, a teoria dos *stakeholders* aplicada à Administração Pública preconiza que nenhuma medida seja tomada de forma unilateral, ou mesmo, pela determinação de poucos atores.

No entanto, apesar de muitos autores afirmarem que o processo de empoderamento dos *stakeholders* é inexorável e crescente (Pressaco,2000), a realidade mostrada pela pesquisa é uma em que a vontade dos indivíduos ainda é pouco considerada em processos desse tipo. Talvez, em outros contextos, essa já seja a tônica, mas quando se analisa as práticas público-administrativas em uma região de grande carência, com estatísticas de qualidade de vida e nível de escolaridade bastante baixos e um histórico de pouco envolvimento popular nas questões públicas, como são os casos de Sousa e da Paraíba, percebe-se que ainda carece disseminar tais valores com maior ênfase.

Como se vê, algumas das premissas do trabalho podem ser ratificadas ou descartadas, mesmo a partir de uma análise preliminar. Contudo, com vistas a aprofundar as descobertas da pesquisa, faz-se necessário comparar as respostas dos informantes entre si e em relação às dimensões trabalhadas de forma mais direta e extensa. Para tanto, montou-se um quadro comparativo no qual as principais características extraídas das entrevistas são

citadas de forma a lastrear a construção de grupos de informantes com linhas de raciocínio similares ou que os diferenciem definitivamente.

Uma vez concluído o quadro e o agrupamento das opiniões, passar-se-á à tentativa de elucidação das dúvidas suscitadas ao longo da pesquisa e, logo, às suas conclusões.

## 4.2 ) Análise de Conteúdo

Conforme mencionado anteriormente, as entrevistas permitiram o cotejamento de percepções dos atores e o enquadramento de várias de suas assertivas nos campos dimensionais propostos. Com isso, possibilitou-se a confecção de um quadro comparativo no qual foram dispostas as afirmações que mais claramente ligam os informantes às dimensões que englobam as causas do fenômeno estudado. Tal quadro tem por objetivo primordial permitir uma comparação rápida das visões dos grupos contextuais que, informalmente, podem ser configurados; tais como os dos universos político, jurídico, das organizações e da sociedade civil organizada.

A partir da montagem de tal quadro, se inicia a fase de cotejamento das visões expressas pelos grupos em relação ao referencial teórico adotado neste trabalho. Tal comparação objetiva esclarecer algumas das questões de pesquisa que dizem respeito à existência de razões para o fenômeno estudado ainda pouco trabalhadas na literatura da área ou, até mesmo, inéditas. Tenciona, também, confirmar ou refutar, no âmbito do cenário estudado alguns conceitos existentes acerca do tema, a partir das dimensões pensadas. Tal forma de organização e interpretação de dados configura a busca de uma descrição coerente do fenômeno. A organização em categorias facilita e permite atribuir significados, ou interpretar a realidade pesquisada para se chegar à compreensão do fenômeno (Zanelli, 2002).

Aliás, foi justamente a partir da revisão sucessiva do material coletado que as categorias pré-estabelecidas puderam ser refinadas e expandidas e, a partir de então, observadas sob novos ângulos; o que trouxe novos matizes aos resultados da pesquisa como um todo.

O quadro 01 busca explicitar as visões dos atores de forma a facilitar a captura das suas percepções e compará-las às dos demais informantes.

Informante/ Variável	Político- administrativa	Econômico- financeira	Sócio-cultural	Jurídico-legal	Técnica
Representante da CAGEPA	Município movido por questões políticas	Lucro de grandes cidades sustenta as demais	A Paraíba provê o serviço há décadas, sem reclamações	A legislação é ambígua e inconclusiva	Serviço será desastroso em função da capacidade técnica
Representante do Sindicato dos Funcionários	É um jogo eleitoral cujo resultado futuro é desastroso	O lucro da operação é ocasional. Municipalizar = demitir	População não possui informações para se posicionar	O município deve ressarcir a CAGEPA	Prestação de serviço inicial seria de péssima qualidade
Político de oposição no âmbito estadual	O Estado se recusa a cumprir a Constituição por interesse eleitoral	Estado teme que a perda de receita seja replicada em outros municípios	As concessionárias surgiram com a Ditadura. Existe refração ao novo	Pouca clareza do texto constitucional enseja processos lentos	Com os avanços técnicos, a operação vem se tornando simples
Político de situação no âmbito estadual	O prefeito criou um fato para aparecer politicamente	Haverá prejuízo nas cidades menores	A população está satisfeita com o serviço prestado	Há jurisprudência em todos os sentidos	Município não tem capacidade para a tarefa
Político de oposição no âmbito municipal	O prefeito espera dividendos eleitorais	Teme-se que se dê o mesmo que ocorreu com a privatização da companhia de luz	Há grande temor da população em relação ao futuro do serviço, pois está satisfeita	Os costumes devem valer tanto quanto as leis. O povo conhece e confia na CAGEPA	O Estado reterá todos os equipamentos. Como seria a prestação nessa condição?
Político de	O Estado tem	As tarifas	Mídia local não	O sistema	Os

situação no âmbito municipal	receio de perder força política com serviços municipalizados	cobradas serão muito menores e os lucros serão reinvestidos	é isenta. Informações passadas influenciam a população	jurídico do país proporciona o protelamento e a indecisão	equipamentos foram comprados com dinheiro da cidade
Prefeito municipal	Diz ser movido pelas constantes reclamações em relação ao serviço	Não existe uma política tarifária. Os mais carentes devem pagar menos	Centralismo foi inculcido à força pela Ditadura. Não havia companhias estaduais antes.	A Constituição é conclusiva. Falta a legislação complementar	A negligência da CAGEPA com a tubulação de amianto foi a força motriz
Procurador municipal	Os processos de municipalização são vistos como ganho e perda de poder	A perda de receita explica a refração do Estado	A prefeitura se esforça para que o tema seja discutido com a população	A Constituição é bastante clara.	A operação do sistema é menos complexa do que dizem
Desembargador do TJ/PB	A divisão de recursos é o grande entrave do federalismo	Há tendência de tarifas mais baixas	A população ganha em acessar ao prestador	A Constituição é uma carta de princípios	Tema precisa ser mais investigado
Ministro do STF	As discussões acerca do federalismo, são, no âmago, disputas por poder	Não há qualquer evidência de que um dos entes seja mais eficiente	Debate remonta às origens do país. Solução é flexibilizar	A legislação engessa o processo dialético. Cada caso é distinto	Não vislumbra empecilho ao processo. Nos dias atuais é fácil a adaptação.
Engenheiro do DAESA	Admite ganho político	Tarifas baixarão	População quer vantagens	Prerrogativa municipal	Preservar saúde pública
Membro de ONG municipal	Trata-se de uma luta por poder político.	Receia-se demissões. Crê-se em	A população sabe pouco sobre o tema e	A Constituição é	Há dúvidas sobre a capacidade do

		tarifa menor	não se discute	desrespeitada	município
--	--	--------------	----------------	---------------	-----------

Quadro 01

Diante da maior incidência de certas colocações, optou-se pela construção de um segundo quadro que permitisse uma melhor visualização dos grupos onde se inserem os informantes. No eixo das ordenadas estão dispostas as referências mais significativas extraídas das entrevistas e da pesquisa documental e no das abscissas estão dispostos os informantes, segundo legenda.

<b>Percepção/informante</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
Costume da população é grande empecilho	√	0	√	√	√	√	X	0	√	√	X	X
Falta legislação complementar	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	0
A legislação é ambígua	√	√	√	√	√	√	X	X	X	X	X	X
A motivação do município é política	√	√	X	√	√	X	X	X	0	0	X	√
A refração do estado tem causa política	X	X	√	X	X	√	√	√	0	0	0	√
Os processos desse tipo são jogos de poder	0	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A divisão de recursos é o grande entrave feder.	X	X	√	√	√	√	√	√	√	√	X	√
Grandes cidades sustentam as menores	√	√	0	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Tarifas são mais baixas com a municipalização	X	0	√	X	X	√	√	√	√	0	√	0
População não possui informação suficiente	0	√	√	√	√	√	√	√	√	√	0	√
Os entes não querem a participação popular	X	√	X	X	X	X	X	X	√	√	0	√
População quer vantagens	0	√	0	X	X	√	√	√	√	√	√	√

Prefeitura não tem capacidade técnica	√	√	X	√	√	X	X	X	0	0	X	0
Adaptação é simples	X	X	√	X	X	√	√	√	√	0	√	0

Quadro 02

Manifesta-se favoravelmente -√ / Manifesta-se contrariamente- X / Não se manifesta- 0

Os atores listados segundo a ordem numérica são os seguintes: representante da CAGEPA (1), representante do sindicato dos funcionários da CAGEPA(2), político de oposição no âmbito estadual (3), político de situação no âmbito estadual (4), político de oposição no âmbito municipal (5), político de situação no âmbito municipal (6), prefeito municipal (7), procurador municipal (8), Desembargador do TJ/PB (9), Ministro do STF (10), representante do DAESA (11) e membro de ONG local (12).

Uma vez estruturado o quadro comparativo das percepções dos atores, passou-se à análise de tais impressões segundo as premissas estabelecidas anteriormente.

Ao longo deste estudo, argumentou-se que qualquer discussão sobre a ineficácia da Constituição no que tange ao princípio federativo deve considerar, aprioristicamente, a visão da sociedade acerca do papel do Estado e de outras forças que componham o ambiente (Vieira; Carvalho, 2003). As entrevistas corroboraram essa tese na medida em que os informantes, por diversas vezes, incluíram as características do poder público brasileiro tanto como elemento catalisador, quanto como obstaculizador do processo de divisão de incumbências e direitos entre os entes.

Muito embora esse debate não seja objetivo do presente trabalho, os levantamentos teórico e prático mostraram que a compreensão do fenômeno analisado passa pela apreensão do sentimento da sociedade em relação ao Estado. No que tange a esse sentimento, vislumbrou-se a existência de dois campos bastante distintos. Para o primeiro grupo, o Estado deve permitir uma maior proatividade dos cidadãos. Com relação ao fenômeno estudado, a consequência imediata dessa visão é a conformação de grupos de pressão que demandam ser consultados antes de qualquer iniciativa de mudança da ordem vigente (Lagroye, 1991). Assim, um processo de municipalização bem sucedido em um município do sul do país não pode ser replicado automaticamente em um sucedâneo nordestino porque a sua comunidade e, em especial, seus representantes, possuem demandas e parâmetros próprios bem delimitados. Da mesma maneira, esses grupos parecem não aceitar a

manutenção do *status quo* sem uma discussão aprofundada sobre as alternativas existentes. Em suma, tais posições denotam um afã dessa parcela da sociedade em ganhar maior representatividade no espaço público, de forma a garantir que as decisões de governo levem em consideração os seus interesses.

Por outro lado, parece persistir, no espectro da sociedade brasileira, um grande contingente de pessoas que pouco se interessa em tomar parte no debate sobre as políticas públicas e as decisões de governo como um todo. Quer seja por falta de informações, quer seja por descrença, esses cidadãos não se manifestam sobre a conformação do Estado, desde que os bens e serviços essenciais à sua sobrevivência lhe sejam prestados. Portanto, as informações colhidas parecem mostrar que para tal grupo, pouco importa que o princípio federativo não seja institucionalizado no país e que os entes cumpram papéis distintos daqueles para os quais foram criados, contanto que os seus direitos sejam preservados. Sob essa lógica, não importa, para tais atores, se os serviços de água e esgoto são prestados pela União, estados, municípios ou pela iniciativa privada; desde que sejam prestados com o mínimo de qualidade e por um custo razoável.

Dessa maneira, parece ficar evidente que a existência de um significativo contingente populacional alheio ao debate e às próprias noções do que seja o princípio federativo, constitui, por si só, uma das causas da ineficácia da Constituição nesse aspecto. Em sentido inverso, a expansão da parcela da sociedade que demanda maior peso nas decisões públicas e o cumprimento dos desígnios legais se configura em um forte impulso à institucionalização dos conceitos.

Flutuando entre esses dois grupos, encontram-se os gestores públicos, os membros da sociedade civil organizada, os operadores do direito e os representantes de empresas prestadoras de serviços públicos ouvidos neste estudo. No que concerne a esses informantes, não é do escopo do trabalho enquadrá-los em um dos campos. Contudo, torna-se essencial compreender que o tamanho e as atitudes de cada grupo influenciam diretamente o comportamento dos informantes. Basta lembrar que o conceito de instituição se refere à idéia de resultante, ao passo em que a institucionalização remete ao processo e aos mecanismos que resultam nas novas regras (Silva; Filho; Nascimento; Oliveira, 2003). Assim, mesmo não se tratando de uma verdade absoluta e universal, é legítimo correlacionar as opiniões de cada um dos informantes deste trabalho ao contexto no qual eles se inserem.

Os detentores de cargos eletivos, por exemplo, são, aparentemente, bastante sensíveis às opiniões dos grupos com os quais interagem. Por isso, parece não ser casual o fato de o prefeito, o político de situação no âmbito municipal e o político de oposição no âmbito estadual expressar opiniões muito semelhantes sobre a maioria dos tópicos levantados. Da mesma maneira, o político de oposição no âmbito municipal e o de situação no âmbito estadual apresentaram visões convergentes sobre praticamente todos os assuntos.

Sob a mesma lógica, o desembargador do Tribunal de Justiça e o procurador municipal se posicionaram de maneira semelhante, especialmente no que diz respeito às variáveis que compõem a dimensão jurídico-legal. Tais convergências servem de indício de que seja válido o postulado básico do trabalho que diz respeito à influência dos fatores enquadrados nas dimensões pré-estabelecidas e na posteriormente adicionada sobre as causas do fenômeno em questão.

Dessa forma, essas e outras constatações permitem associar, de maneira razoavelmente segura, os atores- que em maior ou menor grau são *stakeholders* (Daft,2003)- e suas opiniões a ao menos uma das dimensões elencadas e, por conseguinte, às causas que elas encerram em relação ao assunto estudado. Por isso, passa-se ao apontamento das causas da ineficácia constitucional quanto ao princípio federativo, surgidas da análise, feita por informantes, de uma de suas vertentes; qual seja a municipalização de serviços públicos.

Inicialmente, no que diz respeito à dimensão político-administrativa ficou patente a importância dos fatores político-partidários sobre o processo. Tanto os defensores da municipalização focalizada quanto os seus detratores apontaram os interesses eleitorais como um dos elementos-chave do problema. Ocorre que os defensores alegam que o processo é lento por ser obstaculizado pelo estado da Paraíba, que, supostamente, agiria movido por interesses políticos decorrentes do receio de perder poder. Por outro lado, os que são contrários alegam que são os interesses partidários do prefeito que o levam a tentar municipalizar um serviço para o qual a sua municipalidade não está preparada. Em nome da sua carreira e do fortalecimento de seus aliados, o prefeito estaria colocando em risco o conforto e a saúde de sua população.

Essas posições denotam não haver decisão dessa natureza que não gere implicações políticas para os que com ela se envolvem. Mesmo que haja um elevado espírito público e o interesse primordial do gestor público seja o bem-estar da população, sempre haverá uma

consequência, positiva ou negativa, do ato praticado sobre a imagem do político e, como isso pode vir a delimitar a manutenção de uma cargo ou a defenestração do seu ocupante, essa componente se torna parte vital de todo o processo. Em suma, a relevância concedida pelos informantes às variáveis político-partidárias ratifica a tese de que os interesses a elas ligados constituem uma das principais causas do fenômeno da ineficácia constitucional brasileira no que diz respeito ao princípio federativo e isso fica evidente na manifestação quase unânime dos respondentes que qualifica os processos de municipalização como jogos de poder.

Por outro lado, as menções feitas sobre convicções ideológicas e doutrinárias foram menos freqüentes do que se supunha. Há que se considerar que o estado da Paraíba tem pouca vivência na transposição de poder da esfera pública para o segundo ou terceiro poderes e por conseguinte, dependa em larga escala dos recursos públicos. Estima-se que no estado, existam, no momento de confecção deste trabalho, quatrocentos e cinquenta mil aposentados e trezentos mil funcionários públicos, o que representa quase um quarto de uma população de três milhões e trezentos mil habitantes (IBGE, 2006).

Deve-se atentar, também, para o fato de que a principal experiência de privatização no estado foi a da empresa de energia da Paraíba (SAELPA) que, no final da década de noventa, passou ao controle da iniciativa privada. Ocorre que a nova controladora cancelou programas de subsídios e passou a implementar uma relação com os clientes que se pauta pela lógica do lucro. Segundo os informantes, a mudança do *status quo* gerou revolta no seio da sociedade local, acostumada a benesses públicas (Faoro, 1987) como a manutenção do fornecimento sem o pagamento equivalente, e explica, em parte, a refração a novas operações dessa natureza.

Por fim, vários respondentes afirmaram que a população paraibana simplesmente não dispõe de informações suficientes para contestar ou dar suporte às linhas ideológicas propostas. Algumas estatísticas parecem corroborar essa tese. O estado contava, em 2005, setecentos e oitenta mil analfabetos e novecentos e trinta mil pessoas que não concluíram o primeiro grau (IBGE, 2006). Ainda que não se possa afirmar que a ausência de instrução formal impeça o desenvolvimento de um senso político crítico, o sentimento comum, ora representado pelos informantes, aponta para um desinteresse por debates desse tipo.

Assim, é de se supor que a ausência de citações de cunho doutrinário se deva, ao menos parcialmente, à existência de fortes vínculos entre a sociedade local e o Estado, à experiência recente de privatização; que leva os atores a não questionar o modelo local de desenvolvimento; e ao baixo interesse dos cidadãos locais por temas como esse. Deve-se deixar claro, no entanto, que se trata de uma análise muito específica do caso estudado e do contexto histórico atual e que transpor essas convicções para outros momentos e quadrantes pode ser uma generalização inconseqüente.

Já naquilo que tange aos mecanismos de controle e coerção existentes no modelo da Administração Pública brasileira e capazes de institucionalizar o Princípio Federativo, as citações foram raras e, na maioria das vezes, ressaltaram a ineficiência dos instrumentos existentes. Assim, os informantes parecem não acreditar que a criação de outras organizações ou a adoção de nova legislação sejam as respostas adequadas para o fenômeno em tela.

A exceção mais notória encontra-se no depoimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal que, ao contrário da expectativa inicial do pesquisador, propôs uma flexibilização do arcabouço legal nacional, de forma a fazer com que cada situação atinente à municipalização de serviços públicos, ou qualquer outra vertente de disputa dentro da Federação, seja analisada de forma isolada; caso a caso. Segundo essa argumentação, as diferentes características sócio-econômico-culturais das regiões e dos municípios brasileiros, que os tornam muito distintos entre si (Costa, 2004), seriam preponderantes nas decisões sobre municipalização e outros temas afins. Logo, não poderia existir uma determinação única e global e os atuais mecanismos coercitivos e os de controle precisariam ser revistos e, possivelmente, reestruturados.

Contudo, o próprio membro da corte suprema deixou claro não acreditar que esta seja uma proposta exeqüível no curto prazo; porquanto exigir um extenso debate junto aos vários segmentos representativos da sociedade brasileira. De qualquer forma, esse parece ser um importante comentário, uma vez ter sido proferido por ator proeminente no cenário nacional e por trazer consigo uma idéia não convencional sobre os seculares impasses do federalismo brasileiro (Saraiva, 1992). Há que se considerar, inclusive, a necessidade de se conduzir estudos futuros sobre a proposta a fim de lançar luzes sobre a sua exeqüibilidade e ajudar a sociedade a se posicionar.

Com relação aos demais informantes da pesquisa, não houve muitas citações sobre o impacto dos modelos de controle. A maioria dos informantes simplesmente não se posicionou. Eles procuram conceder maior peso às variáveis partidário-eleitorais e, dessa forma, aparentemente indicam crer que tais fatores dirigem os demais. Sob esse ponto de vista, qualquer que fosse a conformação dos mecanismos de controle, eles seriam, sempre, influenciados pelas forças políticas.

Além do pouco interesse mostrado pelos informantes acerca do peso da estrutura oficial a serviço da institucionalização das leis (Selznick, 1971), as entrevistas e a pesquisa documental também evidenciaram que o tema em si raramente é discutido, do ponto de vista teórico, fora da comunidade acadêmica, excetuando-se os casos concretos levados à lide nos tribunais.

Assim, o espaço público, no sentido delimitado por Habermas (Barbiero; Chalout, 2003), com atores como a mídia e os grupos sociais organizados, parece dispensar pouca atenção para o papel e a qualidade dos mecanismos de controle. Então, torna-se relevante notar que esse pode ser mais um conduto, senão uma razão propriamente dita, por meio do qual a Constituição não é eficaz quanto à institucionalização do Princípio Federativo.

Para finalizar este tópico, deve-se ressaltar, ainda, duas outras percepções extraídas da pesquisa. A primeira diz respeito à aparente convicção dos atores envolvidos em relação à importância de se respeitar os valores democráticos. Nenhum dos informantes fez qualquer menção de impor seus interesses sem a observância estrita dos princípios do Estado de Direito (Bobbio, 1986) ou sem a aquiescência do arcabouço legal brasileiro. Além disso, todos os que abordaram possíveis modificações, como o ministro do Supremo Tribunal Federal e o político de oposição no âmbito estadual, o fizeram ressaltando a necessidade de um processo concertado e extensivo de diálogo entre os vários extratos sociais.

A segunda informação auferida concerne à visão que vários autores têm sobre o número de instrumentos de controle existentes no país. Algumas vezes foi citado que os mecanismos se sobrepõem e não se consegue vislumbrar o limite de incumbências de cada um e que tal situação contribui para a não utilização plena desses mecanismos por parte da sociedade do país. Pelo exposto, ainda que essa não tenha sido uma preocupação dos informantes e da pesquisa, vislumbrou-se a necessidade de que sejam ensejados estudos

futuros sobre uma possível simplificação do modelo brasileiro de controle das ações de Estado.

Com relação à dimensão econômico-financeira, ficou patente a importância concedida pela maior parte dos respondentes às relações de ganho e perda de receita, ocasionadas por processos de transferência de incumbências, como é o caso da municipalização de serviços públicos. Tal constatação vai ao encontro das informações colhidas nas pesquisas documental e bibliográfica que dão conta da distribuição desigual de recursos entre os entes federados (Carvalho, 1994) e das seculares disputas que tal percepção acarretou (Furtado, 1999).

No bojo dessas relações são levantadas questões colaterais também significativas, como a que diz respeito a um sistema de pesos e contrapesos mantido pelas concessionárias estaduais de água e esgoto, e que provavelmente se repete em outros setores, necessário à prestação dos serviços em localidades de baixa população ou consumo. Tal estado de coisas é apontado, por si só, como um empecilho à eficácia constitucional neste aspecto por confrontar um preceito legal à realidade de milhões de pessoas que não podem prescindir de serviços essenciais como o de água. Além disso, com a crescente importância estratégica concedida à água (Santos, 2000) e a certeza de que a sua oferta será cada vez mais valiosa, os entes vislumbram significativas fontes de renda e de poder em um futuro próximo e isso acirra ainda mais as disputas do setor.

Por outro lado, os impactos sobre a população também foram considerados e vários informantes levantaram preocupações em relação às tarifas cobradas pelos serviços e à destinação dos recursos auferidos nas localidades onde são prestados. Neste aspecto, há clara distinção entre os atores. Os favoráveis à municipalização apregoam haver forte redução nas tarifas em virtude de uma suposta isenção fiscal a que departamentos municipais desse tipo fariam jus. Por seu turno, os opositores afirmam que se os municípios concederem grandes descontos, não terão capacidade de investimento e a qualidade do serviço cairá rapidamente.

Pelo exposto, percebe-se que as razões inerentes à dimensão econômico-financeira previamente listadas têm realmente forte impacto sobre a ineficácia constitucional no que diz respeito ao Princípio Federativo e à divisão de tarefas ora simbolizada na municipalização de serviços de água.

No que tange à dimensão sócio-cultural, várias premissas da pesquisa encontraram eco nas manifestações dos informantes e nas consultas documentais. Em primeiro lugar, destaca-se a assimetria de informações existente no seio da sociedade; em especial, nas regiões mais pobres do país, como é o caso do município escrutinado. Em virtude das imensas distorções de renda e nível de escolaridade, percebe-se que, ao menos na visão dos respondentes, uma grande parcela da população não conhece ou não assimila o processo em sua totalidade. Some-se a isso a histórica frieza que impede o desenvolvimento de um espírito de organização coletiva e propicia o esvaziamento da ação política (Holanda, 1995) e se chega a um cenário no qual a comunidade pouco se pronuncia. Assim, cabe aos grupos de pressão exercer influência sobre o processo decisório e agir em nome de um contingente populacional que eles mesmos reputam como indiferente ou desinformado. Obviamente, a eficácia constitucional, nesse contexto, será função dos interesses dos grupos majoritários.

Por outro lado, acredita-se existir uma esfera em que a sociedade como um todo e o Estado, de modo particular, não podem se permitir aleatoriamente interferir. Essa esfera de não-interferência, na qual as pessoas, supostamente, podem fazer opções de forma livre, seria necessária para que o cidadão possa usufruir da felicidade de sua individualidade. As naturezas de cada indivíduo ou grupo seriam diferentes e complexas, de tal maneira que não haveria forma de vida idêntica em que a felicidade seja representada sempre pela mesma escolha (Mill, 2005). Assim, parece ser na diferença entre a lógica da autonomia individual e a necessidade do respeito às vontades coletivas que reside um dos principais obstáculos à institucionalização do princípio federativo, porquanto os interesses de indivíduos e grupos de pressão variam conforme o tempo e espaço em que estão inseridos.

Outra constatação relativa à dimensão sócio-cultural diz respeito à refração à mudança e a manutenção do *status quo* que dela decorre. A resistência à mudança é uma característica inerente ao ser humano (Robbins, 1996), mas quando se trata de um fenômeno cuja compreensão escapa à grande parte da população, essa característica é exacerbada. No caso da municipalização em tela, os respondentes afirmaram, em sua grande maioria, que a população já está acostumada ao atual modelo de provimento e demonstra receios quanto a uma modificação. Alguns são explícitos e se referem à supracitada privatização da SAELPA como a principal causa de temor da população.

Por outro lado, uma significativa parte dos informantes acredita que a variável que mais influencia a população no tocante à dimensão sócio-cultural é a referente às vantagens obtidas em cada modelo. Segundo essa visão, a população é pouco informada, não interage e tem receio de mudanças, mas se perceber que obterá, relativamente, alguma vantagem, de qualquer ordem, no processo, então ela passaria a apoiá-lo.

Percebe-se, dessa forma, que tais variáveis se constituem em causa da ineficácia constitucional quanto ao princípio federativo, única e tão somente, quando resultam em uma percepção, por parte da população, de que o processo não lhe trará dividendos. Infere-se, então, que o nó górdio relativo à questão é o da forma com que cada processo é repassado à comunidade e por isso, as causas listadas nessa dimensão podem se transformar, dependendo do contexto em que se inserem, em elementos catalisadores do processo. Deixam de ser causa para ser solução na proporção direta da eficiência dos grupos de pressão em moldar a percepção social.

Com relação à dimensão jurídico-legal, é importante ressaltar, inicialmente, a importância denotada pelos respondentes ao grau de clareza do texto constitucional. Na visão expressa pela maioria, a suposta ambigüidade do texto seria uma das variáveis mais ativas na não institucionalização do Princípio Federativo. Contudo, deve se ressaltar que para uma parcela dos atores, notadamente aqueles ligados à prefeitura, o texto constitucional é bastante claro ao determinar, por exemplo, que os serviços de interesse local devam ser providos primordialmente pelos municípios. Ainda que admitam a ausência de legislação complementar que defina o que é o interesse local nesses casos, tais respondentes afirmam que o espírito da lei é municipalista.

Por outro lado os informantes que se posicionaram contrariamente ao processo de municipalização estudado afirmam que há pouca clareza no texto e que isso seria propositado, como uma forma de aprofundar o debate sobre a divisão de tarefas nos anos que se seguissem à promulgação da Carta Magna. Por via indireta é possível incluir as opiniões do Desembargador do Tribunal de Justiça e do Ministro do Supremo Tribunal Federal nesse rol. Eles também afirmam que o texto constitucional não foi suficientemente claro neste aspecto, mas ressaltam que essa é uma característica inerente às constituições, porquanto tratar-se de uma carta de princípios e não do código inteiro (Moraes, 1999). Assim, ao admitir a necessidade de legislação complementar que regulamente a matéria

como forma de eliminar as querelas jurídicas sobre o tema, o *corpus* denota concordar com uma das premissas deste trabalho, qual seja a que supõe que a pouca clareza do texto constitucional é umas das causas da sua ineficácia quanto ao fenômeno analisado.

Outra constatação feita em relação à dimensão jurídico-legal diz respeito à utilização das brechas legais como instrumento protelatório das decisões da área. Assim, as lacunas encontradas serviriam para atores que, diante de uma tendência da jurisprudência firmada, patrocinam processos com o intuito de prorrogar a gerência de determinado ente ou organização sobre um serviço qualquer (Maia, 1989).

Apesar de se tratar de um desdobramento da análise feita sobre a ambigüidade legal, tal observação se constitui, também, em uma razão da ineficácia do princípio federativo, haja vista sua égide tornar mais complexos os processos dessa ordem ao gerar implicações sistêmicas que perpassam, praticamente, todas as instâncias do processo decisório. Como visto anteriormente, o processo de interações ocorrido sob essas condições gera, via de regra, comportamentos coletivos e globais; condutas que não estão definidas nos elementos individuais, mas que emergem como um processo coletivo (Sánchez, 2000).

Por último, é importante lembrar que em entrevista com um dos atores do universo jurídico, o Ministro do STF, surgiu relevante sugestão para a solução do problema. Trata-se de flexibilizar o princípio federativo e fazer dele uma diretriz de desenvolvimento nacional, ao invés de uma rígida imposição da lei. Nesse caso, a Federação seria responsável por determinar padrões de atuação do Estado, mas seria flexível o suficiente para aceitar as circunstâncias de cada ente que, em um país tão grande quanto o Brasil, podem ser muito distintas entre si e, por isso, demandam decisões igualmente diferenciadas. Assim, as instâncias superiores da federação funcionariam como depuradoras da intriga e paixão (Hume, 1982), respeitando os interesses dos entes e coibindo excessos que implicassem em prejuízo a outrem.

Finalmente, deve-se fazer uma análise acerca das variáveis que compõem a dimensão técnica. A simples adoção da dimensão- não prevista inicialmente- como foco da pesquisa demonstra a ênfase dada pelos atores ouvidos em relação às variáveis do setor. Quando do início da pesquisa, supunha-se que tais variáveis ocupassem um papel secundário na conformação do fenômeno estudado. No entanto, a pesquisa documental e as entrevistas acabaram por evidenciar que as dúvidas acerca da proficiência dos entes em

prestar um serviço de qualidade têm grande ascendência sobre os processos de divisão de tarefas em geral, e de municipalização, em particular.

Em primeiro lugar, os entes que atualmente prestam os serviços questionam a capacidade dos demais em se adequar às exigências técnicas e ambientais, uma vez contarem com recursos humanos e materiais escassos e não possuírem experiência prévia. Por seu turno, os entes que almejam assumir a incumbência alegam que os atuais prestadores entregam um serviço de baixa qualidade à população e, não obstante, cobram tarifas altas por isso.

Para os primeiros, as variáveis que compõem a dimensão técnica praticamente vedam a transferência da incumbência de concessionárias com larga experiência para municípios neófitos na área. Segundo eles, trata-se de um sistema extremamente complexo, que demanda profissionais regularmente capacitados e grandes investimentos na manutenção e renovação das redes e dos equipamentos. Segundo essa lógica, pequenos e médios municípios sem receita significativa, especialmente os localizados em regiões carentes, não deveriam receber tais missões sob pena de prestarem serviços de baixa qualidade e, no caso específico da oferta de água, colocarem a saúde pública em risco.

Por sua vez, os defensores da municipalização alegam que as concessionárias praticam tarifas escorchantes, visando apenas a maximizar seus lucros e olvidando o caráter social do serviço. No caso de Sousa, o prefeito chega a afirmar que, por conta dessa suposta busca incessante por ganhos financeiros, a CAGEPA se nega a trocar a rede pública que, segundo ele seria constituída de amianto; uma substância cancerígena. Além disso, ele diz que a cidade já pagou, através do alegado lucro gerado ao longo dos anos, pelos equipamentos e pela rede. Segundo seu raciocínio, o município não precisaria investir maciçamente no início das operações do seu departamento de águas e teria maior capacidade de lutar contra a obsolescência do sistema em virtude de que todo o lucro auferido seria novamente alocado no município.

No tocante a essa dimensão, o que parece importante notar é que uma situação única é vista por dois ângulos diametralmente opostos. Assim, ao passo em que as dúvidas acerca da capacidade de alguns entes em se desincumbir de certas tarefas parecem constituir um relevante entrave à institucionalização do princípio federativo, as críticas à qualidade dos serviços prestados por outros se configura em combustível para a aceleração dos processos,

em especial, dos que dizem respeito à municipalização. Portanto, muito embora as variáveis que compõem tal dimensão tivessem sido subestimadas em importância quando do início da pesquisa, elas se comprovam relevantes para a compreensão geral do fenômeno e para a busca de soluções para sua equalização.

Explicitadas as percepções colhidas e algumas inferências delas decorrentes, passa-se às conclusões motivadas pela realidade encontrada, em adição às evidências das pesquisas documental e bibliográfica.

## **5 - CONCLUSÕES**

O objetivo primordial deste trabalho foi o de aprofundar os estudos sobre as incongruências entre o que dispõe o arcabouço legal brasileiro e a realidade dos entes federados, no que tange à divisão das atribuições públicas e das receitas delas decorrentes. Partindo do pressuposto de que a Constituição é ineficaz no que tange à institucionalização do princípio federativo, a pesquisa se valeu de um estudo de caso para tentar trazer à luz as razões pelas quais tal fenômeno se materializa. No bojo desse intuito genérico, estabeleceu-se um conjunto de objetivos específicos que deveriam aduzir dados relevantes para a sua consecução.

O primeiro desses objetivos específicos tencionava realizar apanhado histórico com vistas a apontar explicações de natureza sócio-cultural para a ineficácia em questão. Nesse sentido, a pesquisa documental, a análise bibliográfica e as entrevistas conduzidas revelaram um conjunto de características do país e de sua população que contribuem para o *status* analisado. Inicialmente, há que se destacar a herança recebida dos colonizadores que implementaram no Brasil um regime patrimonialista e personalíssimo (Faoro, 1987), no qual os interesses particulares se sobrepõem aos desejos coletivos.

Em complemento, tornou-se clara a dificuldade inerente ao indivíduo e à sociedade brasileiros em expressar suas vontades com firmeza e eficiência e isso se dá por duas razões. Em primeiro lugar pelo próprio cadinho cultural do país, que forja cidadãos extremamente lhanos no trato e indispostos ao confronto (Holanda, 1995), mas, também, pela grande assimetria no grau de informações detido por cada brasileiro. Enquanto uma pequena parcela da população se organiza em grupos de pressão e consegue influir nos processos decisórios do Estado, um enorme contingente segue alheio às discussões por

absoluto desconhecimento da causa ou das instâncias pelas quais pode exercer sua opinião. Não se está falando da autonomia individual que também pode ser exercida mediante o isolamento (Bobbio, 1986), mas da alienação de parte da sociedade em função de profundo desconhecimento.

Não obstante essa aparente indiferença em relação à estrutura na qual a sociedade brasileira se insere, o estudo permitiu concluir que um traço marcante dessa mesma população é a expectativa por benesses públicas. Assim, o debate passa a fazer parte do cotidiano no momento em que torna explícitas variáveis como tarifas dos serviços providos ou melhoria do nível técnico. Ocorre que debates dessa espécie acontecem apenas no ponto final do processo, em querelas como a que foi exposta, e não ensejam uma reflexão sobre o modelo de repartição de deveres e direitos em toda a sua complexidade.

Provavelmente, é em virtude desse caráter etéreo das discussões sobre o Federalismo nacional que a própria municipalização, entendida como o repasse de atribuições e recursos para o nível local de poder e o conseqüente aumento da autonomia dos municípios (Guimarães, 1995), acaba sendo um conceito que ainda carece de sedimentação no Brasil e de institucionalização de seus valores.

Outros objetivos específicos diziam respeito à apresentação de modelos de provimento de serviços públicos e de outras experiências de municipalização de serviços de água e esgoto. Nesse aspecto, o trabalho não atingiu o grau de profundidade imaginado, tendo focalizado aspectos teóricos de tais processos em detrimento de um escrutínio mais rigoroso das suas características práticas. Em primeiro lugar, isso se deu em virtude da premência de tempo vivenciada quando da fase de coleta de dados, o que denota uma falha de planejamento do pesquisador. No entanto, a ausência de um módulo mais detalhado sobre tais facetas se deve, muito mais, à convicção, formada ao longo do estudo, de que sua inclusão não seria essencial à compreensão do fenômeno e ao atingimento do objetivo geral.

Não obstante essa lacuna, a análise efetivada quanto a esses dois aspectos contextuais demonstrou que a realidade costuma se distanciar substancialmente da situação idealizada nos textos legais e nas decisões judiciais. Na verdade, esse descolamento entre teoria e prática é apontado em outros trabalhos e ratificado por alguns informantes desta pesquisa como uma das principais causas da ineficácia constitucional ora analisada.

Aprofundar esse tema, com vistas, preponderantemente, a demonstrar se tal deslocamento é função de imperfeições da legislação, do seu anacronismo ou de interesses velados do legislador, deve ser interesse de cientistas sociais de vários matizes, razão pela qual se sugere a consecução de estudos futuros cujo núcleo vise à elucidação dessa dúvida.

Com relação aos objetivos específicos que previam a retratação de um processo em curso de municipalização de serviços de água e a coleta de informações junto a atores afeitos ao tema, suas consecuições serviram para confirmar uma série de premissas do trabalho, refutar outras e trazer à luz algumas variáveis cuja percepção não existia no momento de sua estruturação. Tais características, dispostas no capítulo anterior desta dissertação, ajudaram sobremaneira na compreensão do fenômeno e, por conseguinte, têm enorme peso sobre as conclusões. Inicialmente, o estudo de caso permitiu concluir que os interesses dos atores que comandam os entes têm enorme impacto sobre os processos de divisão de tarefas em geral, e de municipalização de serviços públicos, em particular. Sob a égide dessa visão, inferiu-se que todo processo desse tipo pode ser, em determinados momentos, apenas um jogo político, entremeado por colocações meramente retóricas.

Concluiu-se, também, que todo processo dessa natureza tem implicações sistêmicas sobre as finanças dos entes envolvidos, e que a desconsideração de tais conseqüências é uma das mais sérias causas da ineficácia constitucional quanto ao princípio federativo, e, ainda assim, uma das mais freqüentes. Da mesma forma, o estudo permitiu inferir que as características sócio-econômicas de uma dada comunidade, notadamente escolaridade e renda, têm grande relevância no que concerne à postura adotada por esse grupo social em disputas entre os entes. Assim, parece relevante identificar o grau de correlação entre essas variáveis, pelo que se sugere a realização de estudos futuros com tal mote.

Outra conclusão do trabalho diz respeito à convicção formada de que as limitações materiais e humanas, aliadas a uma ainda tênue preocupação para com o meio-ambiente, configuram uma limitação cada vez maior aos processos de municipalização, haja vista a sociedade demonstrar crescente interesse no binômio qualidade e eficiência dos serviços públicos. Nesse campo cabe lembrar que as dificuldades enfrentadas pelos atuais prestadores são usadas à exaustão pelos entes postulantes e as supostas barreiras a ser enfrentadas por novos atores servem de discurso para os atuais detentores da primazia para argumentar contrariamente.

Assim, a partir dessa constatação permite-se uma outra conclusão, qual seja a de que uma mesma variável pode ser mencionada e trabalhada pelos atores tanto como razão para a divisão concertada de tarefas, quanto para a manutenção do *status quo*. Neste ponto, cabe fazer nova sugestão de estudo futuro, desta feita em relação à tentativa de determinação de critérios objetivos e indicadores correlatos que permitam mensurar a qualidade de serviços públicos.

Por fim, uma outra conclusão cuja referência parece importante, consiste na inferência de que o arcabouço legal não é suficientemente forte para, individualmente, promover a institucionalização do princípio federativo. Diante da profusão de causas apontadas nas pesquisas documental e bibliográfica e nas entrevistas aplicadas, constata-se que inculcar tal valor na sociedade brasileira é um mister muito mais complexo. Em primeiro lugar, porque se trata de um tema que abrange inúmeras variáveis, mas principalmente por estar sempre confrontando interesses.

Por isso, parece ser útil que novos estudos busquem replicar tal análise em outros contextos e com outros enfoques, visando a trazer à colação o maior número possível de variáveis, de forma a fomentar o processo decisório dos poderes públicos e a tomada de posição por parte da sociedade. Assim, sugere-se que sejam feitas novas pesquisas em outras regiões do país, ouvindo atores distintos e focalizando outras atribuições sociais.

Por último, o derradeiro objetivo específico do trabalho propunha a apresentação de possíveis medidas auxiliares à institucionalização do princípio federativo no Brasil. Nesse sentido, a contribuição mais relevante parece ser a sugestão dada por um dos respondentes no sentido de flexibilizar a legislação sobre a divisão concertada, entre os entes, de atribuições e receitas. Com tal flexibilização, os entes estariam aptos a promover avaliações específicas acerca de cada processo de alocação de incumbências.

Como o federalismo brasileiro é comumente classificado como do tipo *holding together*, onde os estados se aglutinam para formar a federação por instinto de sobrevivência ou estrita necessidade (Linz, 1999), parece adequada a proposta de que existam mecanismos de defesa do *Ethos* de tais entes, desde que tais mecanismos não representem risco aos demais membros e à federação como um todo. Não havendo divergências profundas entre os entes, tais como diferenças étnicas e religiosas, um modelo que permita a análise isolada de cada caso pode ser bem sucedido na medida em que representaria o desejo da maioria dentro

de cada grupo social. Por tal razão, o presente estudo conclui que a sugestão do Ministro do STF é relevante e merece ser aprofundada em estudos futuros que, analisem, antes de mais nada, a sua viabilidade jurídica e sua aplicabilidade prática.

Outra medida possível diz respeito à formação de parcerias entre os entes, com vistas a prestar serviços públicos de forma conjunta. A junção de entes, quer sejam de esferas diferentes, quer de mesmo nível, poderia, em virtude da sinergia gerada, diminuir as inúmeras desigualdades regionais e potencializar os pontos em que a população vem sendo assistida por serviços públicos de boa qualidade. Uma vez mais, a implementação de um programa dessa natureza depende de avaliação profunda, que poderia ser iniciada a partir da realização de estudos acadêmicos sobre o tema.

Obviamente, toda e qualquer mudança dessa magnitude deveria ser alvo de um extensivo debate no seio da sociedade, mesmo que trabalhos como este concluam por sua pertinência. Afinal, como dito anteriormente, por vezes a sabedoria do estadista se mede pelo ritmo que ele imprime a determinadas mudanças. Apesar de inevitáveis, com frequência o gestor deverá conduzi-las parcimoniosamente, para que a sociedade possa se adaptar a elas (Polanyi, 2000). para que se dê a adaptação social a qualquer conceito, é preciso disseminá-lo.

Com relação às limitações deste estudo, há que se ressaltar que as percepções colhidas representam um período limitado, no qual não houve o desfecho do processo analisado. Além disso, reitera-se que as conclusões aqui apresentadas dizem respeito, única e exclusivamente, ao contexto analisado e que a transposição dos conceitos formados depende da existência de condições muito semelhantes e que somente podem ser atestadas por nova investigação. Desse modo, sugere-se um estudo longitudinal sobre o caso focalizado para que suas características sejam avaliadas ao longo de todo o processo. Sugere-se, da mesma maneira, a realização de pesquisas semelhantes que focalizem serviços públicos distintos.

Um limite mais sério diz respeito à vulnerabilidade da pesquisa em relação ao fato de que alguns atores ouvidos tenham manifestado posições políticas ao invés de suas convicções pessoais. Nesse caso, deve-se estar atento para que qualquer viés pessoal seja ponderado e não comprometa o bojo das impressões gerais do trabalho, mas obviamente não se isenta a produção de conter informações não acuradas.



## REFERÊNCIAS

- AKTOUF, O. Pós-globalização, administração e racionalidade econômica- a síndrome do avestruz. São Paulo: Atlas, 2004.
- ANDRADE, S.A.M. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. Revista de Administração Pública, volume 38, nov-dez, 2004, p.1123-1137.
- ASSUNÇÃO, F.N.A. A cobrança pelo uso da água no contexto da política nacional de recursos hídricos. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Programa de Pós-graduação em Gestão e Política Ambiental. Brasília, 2000.
- BARBIERO, A.; CHALOUT, Y.; Os limitados espaços dos movimentos sociais do Mercosul. In: FERREIRA, M.C.; DAL ROSSO, S. A regulação social do trabalho. Brasília: Paralelo 15, 2003.
- BERTALANFFY, L.V. Teoria geral dos sistemas. Petrópolis: Vozes, 1975.
- BOBBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986
- BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BORJA, J. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización. Chile: Clacso, 1987
- BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- CAPRA, F. As conexões ocultas- ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Pensamento- Cultrix, 2002
- CARDOSO, R.; FRANCO, A.; OLIVEIRA, M.D. Um novo referencial para a ação social do estado e da sociedade. Brasília: PNUD, 2000.
- CARVALHO, T.C.C. Descentralização e privatização de serviços essenciais: conceituação. In: Seminário internacional sobre descentralização e privatização dos serviços de saneamento ambiental. Anais. Brasília: PNUD-MBES, 1994.
- CATTANI, A.D. Trabalho e autonomia. Petrópolis: Vozes, 1996.
- CHEVALLIER, J.J. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. Rio de Janeiro: Agir, 2002.

- CLARKSON, M.;B.;E. A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance. In: Academy of management executive 10, n.2, 1996, p.46-60.
- CLÉVE, C.M. Temas de direito constitucional. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- CNM- Confederação Nacional dos Municípios. Estatísticas 2004. Disponível em: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)
- COBB, C.; RIXFORD, C. Competing paradigms in the development of social and economic indicators. Canada: Center for the study of living standards, 1998.
- COSTA, S.S. Ações emergenciais em Saneamento Ambiental necessárias aos municípios autônomos de saneamento no país. In: Encontro anual da ASSEMAE- anais- Brasília, 2003.
- DAFT, R.L. Administração. São Paulo: Thomson, 2003
- DALLARI, D.A. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1982.
- DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. In: \_\_\_\_\_. (Ed). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- ECKSTEIN, O. Economia financeira: introdução à política fiscal. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- FACHIN, R.C.; MENDONÇA, J.R.C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C.A. (Orgs). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- FAORO, R. Os donos do poder. Rio de Janeiro: Globo, 1987.
- FAUSTO, B. História do Brasil, São Paulo: Edusp, 2003.
- FUKUYAMA, F. O fim da história e o último homem. São Paulo, Atlas, 1991.
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Nacional, 1999.
- GANDOLFI DALLARI, S. Municipalização dos serviços de saúde. São Paulo: Brasiliense, 1985
- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Eds.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual práticos. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GIANETTI, E. O cenário do futuro. In: Encontro anual do Partido Trabalhista Brasileiro. Anais. Brasília: FIGV, 2003.
- GUIMARÃES, E. A municipalização da educação. São Paulo: Edusp,1995

- GÜNTHER, H. Desenvolvimento de instrumento para levantamento de dados (survey). In: PASQUALI, L. (Org.) Teoria e métodos de medida em ciências do comportamento. Brasília: UNB-INEP, 1996.
- HARTLEY, J. Case study research. In: SYMON, G.; CASSELL, C. Essential guide to qualitative methods in organizational research. London: Sage, 2004.
- HOBBS, T. O Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Nova Cultura, 1998.
- HUME, D. Idea of a Perfect Commonwealth. In GREEN, T.H.; GROSE, T.H. (Eds.) Essays moral, political and literary. London: Longmans, Green, 1982.
- IBGE. Pesquisa por amostra de domicílio. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)
- KAST, F.E.; ROSENSWEIG, J.E. The modern view: a systems approach. In: BEISHON, J.; PETERS, G. (Eds.) Systems Behavior. London: Open University Press, 1976.
- LAGROYE, J. Sociologie politique. França: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.
- LIMA, S.M.V; CASTRO, A.M.G.; HOEFLICH, V.A. Visão prospectiva. Brasília: Embrapa, 2000.
- LINZ, J.J. Democracy, multinationalism and federalism. In: BUSCH, W.; MERKEL, A. (Eds.) Demokratie in Ost und West, p.382-401. Frankfurt: Suhrkamp, 1999.
- LOBO, T. Política social e descentralização. In: MPAS-CEPAL. A política social em tempo de crise. Brasília, v.3, 1989, p. 483-534.
- LOCKE, J. Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- LUDKE, M. ANDRÉ, M.L. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. IN: \_\_\_\_\_. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO-DA-SILVA, C.L.; GONÇALVES, S.A. A teoria institucional. In: CALDAS et al (Org.). Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999.
- MAIA, E.M. A municipalização no Estado de São Paulo: 1970-1987. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1989.
- MAINWARING, S.; VALENZUELA, A. Politics, society and democracy. New York, ABC, 1998.

- MARCONI, M.; LAKATOS, E.M. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2002.
- MAQUIAVEL, N. O príncipe. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- MEIRELLES, H.L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1990 a.  
\_\_\_\_\_. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1990 b.
- MELMAN, S. Depois do capitalismo. São Paulo, Futura, 2002.
- MELLO, D.L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. Revista de Administração Pública, n. 4, set-out, 1991, p.199-217.
- MEYER, J.W.; BOLI, J.; THOMAS, G.M.; Ontology and rationalization in the western cultural account. In: SCOTT, W.R.; MEYER, J.W. (Org.). Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism. Thousand Oaks, EUA: Sage, 1994.
- MILL, J.S. Ensaio sobre a liberdade. São Paulo: Escala, 2006.
- MILLER, D.C. Basic research design. In: \_\_\_\_\_. Handbook of research design and social measurement. California, EUA: Sage, 1991.
- MORAES, A. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 1999.
- MORRIS, G. National greatness. In: SAFIRE, W. (Org.) Lend me your ears- great speeches in history. New York, EUA: Norton&Company, 1997.
- OLIVEIRA, A.T.R. Municipalização e gestão democrática da escola: um caminho para a qualidade. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília- Programa de Pós-graduação em Educação. Brasília, 1995.
- PATTON, M.Q. Qualitative evaluation. Beverly Hills, EUA: Sage, 1980.
- PAWSON, R. Theorizing the interview. In: The British Journal of Sociology, vol.47, jun-1996, p.295-314.
- POLANYI, K. A grande transformação. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRESSACO, C.F. Descentralización, municipio y democracia: claves del debate. In: MALBRÁN, M.A.H. (Org) Descentralización, municipio y participación ciudadana. Bogotá: CEJA, 2000.
- PRUSKI, F.F.; SILVA, D.D. Recursos hídricos e desenvolvimento sustentável da agricultura. Brasília: MMA, 1995.

- RECEITA FEDERAL. Estudos tributários. Disponível em : [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)
- RIGGS, F. A ecologia da administração pública. Rio de Janeiro: Usaid, 1968.
- RIVERA, R. Descentralización y gestión local em América Latina. San José, Costa Rica: Flacso, 1996.
- ROBBINS, S.P. Organizational behavior. New Jersey, EUA: Prentice Hall, 1996.
- SAID, E. Orientalism. New York, EUA: Random House, 2004.
- SALOMON, D.V. Como fazer uma monografia. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- SÁNCHEZ, J.L.G. Sociedad, política, cultura y sistemas complejos. In: Ciências, n.59, 2000, p.46-54.
- SANTOS, D.G. A cobrança pelo uso da água. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília,- Programa de Pós-graduação em Economia. Brasília, 2000.
- SANTOS FILHO, J.C. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos-MEC, vol. 174, maio-ago, 1992.
- SARAIVA, P.L. Federalismo regional. São Paulo: Saraiva, 1992.
- SCHRADER, A. Introdução à pesquisa social empírica. Porto Alegre: Globo, 1971.
- SELZNICK, P. Liderança em administração. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- SILVA, C.L.M.; FILHO, E.R.G.; NASCIMENTO, M.R.; OLIVEIRA, P.T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C;A; (Orgs). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SPOSATI, A. Assistência social brasileira: descentralização e municipalização. São Paulo: Educ, 1990.
- STEIN, R.H. A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília- Programa de Pós-graduação em Política Social de Serviço Social. Brasília, 1997.
- SYMON, G.; CASSEL, C. Promoting new research practices in organizational research. In: \_\_\_\_\_(Orgs.). Essential guide to qualitative methods in organizational research. London: Sage, 2004
- TARR, G.A. O constitucionalismo americano e o governo local. In: Revista de Administração Municipal, n. 247, mai-jun, 2004, p 16-20.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. In: Revista de planejamento e políticas públicas- Brasília, n.5, 1991, p. 31-52.

TUCKER, I.B. Survey of economics. St. Paul, EUA: West Publishing, 1995.

VERGARA, S.C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, M.M.F; CARVALHO, C.A. Sobre organizações, instituições e poder. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

WEBER, M. A política como vocação. Brasília: UNB, 2003.

ZANELLI, J.C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. Estudos de Psicologia, n.7, p.79-88, 2002.

## ANEXOS

**A-Colocações relevantes feitas pelos informantes acerca das dimensões listadas**

Ator/Dimensão	Político-administrativa	Sócio-cultural	Econômico-financeira	Jurídico-legal	Técnica
Desembargador do Tribunal de Justiça da Paraíba	Realmente a Constituição tomou uma forma emancipalista. Mas os recursos não são adequados, os recursos que chegam aos municípios são poucos, nós temos municípios que têm renda própria bem elevada e nós temos municípios que não têm renda nenhuma, eles vivem apenas de repasses e esses recursos são poucos.	Houve, ultimamente, no Brasil o despertar acerca da municipalização dos serviços. A empresa municipal estaria sob as vistas do povo; fiscalizando, reclamando e gritando, enquanto no serviço praticado por uma empresa do estado, cuja sede costuma ser longe do município, os gritos, os reclames do povo não chegam até os	O município explorando diretamente, com uma empresa municipal enxuta, teria condições de praticar um serviço mais barato e mais eficiente	A Constituição é uma carta de princípios. Não há uma perfeita execução das normas constitucionais, ou por falta de leis que as regulamentem, ou então em virtude de leis mal feitas	Tem que se fazer uma verificação, uma inspeção, uma perícia, para verificar se realmente investment os foram feitos pelas empresas estaduais, pois elas sempre alegam que os municípios não terão condição de manter a modernização do maquinário

		ouvidos dos seus dirigentes			e do capital humano.
Prefeito Municipal	Afirma não haver motivação política, mesmo se declarando adversário do governador. Segundo ele, o motivo foi uma suposta ineficiência dos serviços até então prestados.	O centralismo foi inculcido no sub-consciente da população à força. Antes da ditadura militar não havia as companhias estaduais de água, nem de energia, cada município tinha o seu serviço local de água, de energia e de telefonia. A ditadura militar, a partir do golpe de 64, no afã de comandar todo o processo político e administrativo do país, criou as companhias estaduais de água, de energia, de telefonia, etc.	Nós só temos 24% de coleta e tratamento de esgoto, de tratamento sanitário no nosso município. O serviço é de péssima qualidade e as tarifas são escorchantes, não respeitam, não existe uma política tarifária conseqüente, lógica. O município deve intervir para prover um serviço mais barato, já que goza de certos benefícios fiscais. Quem tem que fazer subsídio cruzado, uma	A Constituição, não é inconclusiva, pelo contrário, é até muito longa, muito extensa. A legislação infraconstitucional que é decorrente da carta política é que não aconteceu.	A tubulação de amianto causa câncer e precisa ser trocada

			política compensatória, é o Governo Federal.		
Político de situação no âmbito municipal	O governo do estado não aceita conceder o serviço ao município de Sousa porque tem receio de desencadear outros processos desse tipo. Trata-se de uma negativa política, já que o prefeito de Sousa é adversário político do governador e ele acredita estar perdendo poder ao abrir mão do serviço.	A mídia local não é isenta. As informações passadas para a sociedade nem sempre são verdadeiras. Quando o público descobrir que vai pagar menos e ter um serviço de melhor qualidade, vai dar suporte à municipalização, Por enquanto, o cidadão mais humilde não possui elementos suficientes para se posicionar.	A operação local gera mais de quatrocentos mil reais de lucro por mês, mas nada é reinvestido na estrutura ou revertido em descontos para a população. A municipalização dos serviços vai fazer com que as riquezas geradas sejam re-utilizadas na própria cidade.	A Constituição é federalista e concede várias prerrogativas aos municípios, entre elas a de prover os serviços de interesse local.	Trata-se de um serviço bastante especializado. O governo do estado deve se despir de suas convicções políticas e permitir que seus funcionários treinem os novos técnicos das companhias em prol de um serviço de melhor qualidade.
Político de oposição no âmbito	A prefeitura está agindo em função de interesses políticos.	A população está acostumada com os bons	Para que a prefeitura possa prover um	Não há local onde a Constituição	Os serviços não devem

municipal	O município não executaria o serviço com qualidade. Ele apenas deseja criar um fato que gere discussão política para enfraquecer o governador	serviços prestados pela CAGEPA. A municipalização confunde a comunidade que já teve uma experiência amarga após a privatização da companhia estadual de energia, no governo anterior	serviço razoável ela vai precisar majorar os preços, como fez a SAELPA privatizada. Além disso, a CAGEPA vai ter custos elevados porque Sousa é a base da operação de dez municípios vizinhos	diga que os serviços de água e esgoto são de responsabilidade dos municípios, mas mesmo que houvesse, existem vários deles que não possuem a mínima condição disso.	ser municipalizados em cidades que não dispõem de infraestrutura adequada. É o caso de Sousa
Político de situação no âmbito estadual	O prefeito de Sousa denota claras intenções políticas. Há tempos que ele deixou de lado a administração municipal para interferir no cenário estadual. Eu não tenho dúvidas de que a motivação dessa municipalização é política.	A população não tem qualquer preferência sobre qual ente deva prover o serviço, desde que a qualidade e as tarifas sejam adequadas. No caso da Paraíba, a sociedade se acostumou com os bons serviços prestados pela CAGEPA e seria temerário	Não deve ser levada a cabo uma municipalização tão importante, sem que profundos estudos financeiros sejam realizados. Acredito que a grande maioria das prefeituras nordestinas não têm condições de arcar com	A Constituição não é clara em relação à responsabilidade dos municípios sobre os serviços de água e esgoto. Há jurisprudência dos Tribunais Superiores em todos os sentidos. Há momentos em que os costumes	O município não tem qualquer condição técnica e nem dispõe de material humano capacitado para a tarefa. Essa realidade se repete em quase todas as localidades

		romper esse padrão de qualidade.	esse serviço.	da população são mais importantes do que leis impostas de cima para baixo.	do estado.
Político de oposição no âmbito estadual	Nota-se uma forte interferência política no que diz respeito ao cumprimento do princípio federativo. Sobre esse tema, praticamente não há decisão isenta de interesses partidários e eleitorais. No caso de Sousa, isso é muito evidente, porque a questão vem sendo vista como uma guerra de poder e influência entre os dois principais grupos político-partidários do estado.	A ditadura criou as concessionárias estaduais. Esse movimento acabou por criar, na sociedade, uma resistência decorrente da impressão de que o município não é capaz de gerir com eficiência. A população acredita que haverá uma perda de rendimento do processo administrativo. Trata-se, também, de uma aversão natural à	O governo estadual vivencia uma perda substancial de receita, que se replicada em todos os municípios de um estado representa um queda incomensurável na arrecadação. A municipalização dos serviços é, também, um impedimento ao processo de privatização sonhado por muitos governadores.	A resistência decorre de uma interpretação viciada do texto da Constituição, orientada pelos interesses dos estados. Como a legislação não é suficientemente clara, passa a valer a jurisprudência firmada pelos tribunais superiores. Contudo, dada a legislação não ter se completado, há margem para que os processos se arrastem e se	As concessionárias utilizam um suposto argumento técnico como razão para a não municipalização. No entanto, é justamente o poder concedente - município - quem deve dizer se tem capacidade para gerir o serviço ou não.

		<p>mudança que é inerente ao ser humano e, por conseguinte, aos diversos nichos da sociedade.</p>		<p>ganhe tempo. Além disso, há situações muito distintas entre os municípios. Naqueles mais novos, nunca houve a concessão do serviço. Em outros, houve a concessão e esta caducou. Por fim, há municípios onde se tenta romper a concessão.</p>	
<p>Representante da sociedade civil organizada</p>	<p>Em geral, os gestores públicos, de Sousa e da Paraíba, colocam seus interesses políticos em primeiro lugar. Não houve um debate profundo sobre o tema junto à sociedade local. Por causa da política partidária, os cidadãos nem sequer</p>	<p>No Nordeste, o nível de conscientização política é muito baixo. Os cidadãos comuns não costumam se envolver nas grandes decisões públicas, deixando-as a cargo dos</p>	<p>Deve-se levar em consideração a capacidade de pagamento do sertanejo, que é muito baixa, pois há poucas ocupações formais. Nesse caso, o serviço deve ser gerido pelo ente que</p>	<p>Enquanto não se constrói um consenso jurídico, a população fica à mercê dos interesses dos políticos. Acho que a demora em se consolidar uma visão única sobre</p>	<p>No primeiro momento, um serviço municipalizado tende a sofrer uma queda no padrão. Por outro lado, pode se transformar em uma</p>

	entendem o que se está propondo.	burocratas e políticos. Esse fenômeno prejudica a efetivação de muitas leis bem feitas.	exigir o melhor preço, desde que mantido um padrão mínimo de qualidade.	municipalização é proposital. Os políticos não querem perder esse poder.	oportunidade de de qualificação da população local que, em sua grande maioria, não está apta para realizar tarefas mais complexas, como a sociedade atual exige.
Representante do DAESA	Diz que não quer se manifestar sobre política, mas, adiante, afirma que a municipalização vai fortalecer muito o grupo político do prefeito.	A população mais carente não compreende bem o que está sendo proposto. Por isso, ela vai se posicionar a favor de quem ofertar as maiores vantagens práticas.	O DAESA será isento de várias taxas e tributos, o que vai fazer com que possa cobrar tarifas mais baixas. A CAGEPA visa, única e exclusivamente, a não perder essa importante receita.	Diz que é necessário tornar a legislação sobre o assunto mais clara, para que não haja mais dúvida. A incerteza é o maior obstáculo para a municipalização, pois um	A incerteza sobre a posse dos equipamentos os também é um obstáculo, mas não é um impeditivo. Uma cidade como

				esforço como o de Sousa pode ser todo jogado fora após uma decisão judicial.	Sousa gerará receita para aparelhar o serviço. Contudo, esse é um problema que assusta e que pode demover muitas cidades da idéia de municipalizar serviços.
Representante da CAGEPA	A obsessão em municipalizar serviços de água e esgoto em cidades que não possuem capacidade para isso, revela os interesses políticos de quem o faz. Os prefeitos acreditam poder manipular os cidadãos concedendo descontos e isenções e conquistando seus	A população de regiões pobres do país é facilmente manipulada. Basta um gestor dizer que vai conceder descontos e a população passa a dar suporte a sua causa. Se o governo do estado trabalhasse da	O sistema de benefícios cruzados, no qual o lucro gerado em municípios maiores abate o prejuízo das pequenas localidades, é essencial para a universalização do serviço. Se os municípios de médio e	O direito das organizações não pode ser restringido aos ditames dos contratos de concessão. Se os serviços forem efetivamente municipalizados não haverá ressarcimentos dos investimentos	Nenhum município do interior da Paraíba está capacitado para prover um serviço de qualidade. Se esses processos forem levados adiante, é

	votos. Quanto menor a cidade, maior a chance de isso acontecer.	mesma forma irresponsável, a população defenderia a prestação do serviço pela própria CAGEPA.	grande porte pensarem apenas em si mesmos, uma grande parcela da população passará a viver à margem dos benefícios da modernidade. Isso também é anti-federalismo.	feitos pelas concessionárias ao longo de décadas e nem a prestação de serviços em cidades muito pequenas. A legislação precisa se adequar a isso e preservar os direitos de milhões de brasileiros. Não se chega a conclusão alguma com uma legislação que quer agradar a todos, como a atual.	de se esperar um colapso do sistema, com possíveis conseqüências ambientais muito sérias.
Diretor do Sindicato dos Funcionários da CAGEPA	A maioria dos processos de municipalização tem interesses políticos implícitos. Na ânsia de obter dividendos eleitorais, os prefeitos não avaliam	A população tende a aceitar porque não tem informações suficientes acerca do processo e por crer que poderá pagar menos ou,	O lucro gerado nos municípios de médio e longo prazo permite às companhias estaduais prover o serviço em cidades	O município deve pagar ao Estado por captar a água em outra localidade. Não se pode conceber uma municipalização	As limitações técnicas das companhias municipais recém-criadas

	conseqüências administrativas da municipalização	simplesmente, deixar de pagar pelo consumido	pequenas e deficitárias	onde os ônus do ente estadual não sejam ressarcidos.	impede a prestação do serviço com qualidade
Procurador do Município	Os processos de municipalização, via de regra, geram grandes conflitos políticos, porque se trata, em última instância, do ganho de poder por um ente, em detrimento de um outro. Quando os gestores são adversários, como no caso de Sousa, isso ganha contornos dramáticos, já que as análises englobam sempre o futuro eleitoral desses gestores e a derrota no processo é vista como um enfraquecimento pessoal.	Creio que a população não dispõe de informações suficientes, pois, se dispusesse, posicionaria-se favoravelmente à municipalização. O processo de criação das concessionárias foi imposto pelo regime militar e afastou a população do centro decisório no que tange a esses serviços. A municipalização vai permitir que o cidadão cobre, critique e sugira com mais	A perda de receita por parte das concessionárias estaduais é o fator que melhor explica a resistência dos governos estaduais à municipalização dos serviços públicos.	A necessidade de legislação complementar acerca do assunto se configura em um grande obstáculo à efetivação do princípio federativo. Apesar de toda a jurisprudência sobre a matéria, a sociedade brasileira somente aceitará a divisão das tarefas quando ela estiver disposta de maneira clara e lógica nos códigos legais do país.	A incapacidade técnica dos municípios é uma figura retórica. Todo e qualquer empreendimento, da iniciativa privada ou do poder público, pressupõe a adequação técnica e a capacitação de funcionários. Isso não pode ser aceito como

		freqüência e resultados mais produtivos.			impeditivo da municipalização.
Ministro do STF					

Cabe informar que este quadro é uma extensão do quadro 01, disposto à página 84 do trabalho