

Consórcios públicos de resíduos sólidos no Brasil: uma análise do perfil da gestão compartilhada no território

Rosí Cristina Espindola da Silveira

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Departamento de Engenharia, Arquitetura e Ciências Agrárias da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Recebido: 19/09/2016 Versão revisada (entregue): 20/10/2016 Aprovado: 08/11/2016

Resumo

O artigo analisa a importância dos Consórcios Públicos [CP] para a cooperação intermunicipal e a gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos. Os arranjos institucionais, sob a luz da Lei dos Consórcios, estão ganhando espaço entre os municípios brasileiros, nos quais ainda prepondera uma cultura imediatista com ações setoriais para atender demandas locais e legais. Os gestores municipais têm percebido que a cooperação intermunicipal pode ser uma estratégia viável e sustentável para enfrentar a problemática setorial com ganho de escala e, também, para integrar-se a um território mais amplo e dinâmico no processo de desenvolvimento regional. Aqui, o objetivo é apresentar um panorama da evolução dos CP e da gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos no Brasil, refletindo sobre o seu potencial da perspectiva da cooperação regional. Conclui-se que os CP são viáveis tanto para a busca de soluções comuns como para o processo de desenvolvimento regional, através da cooperação, de relações simétricas e da implantação de sistemas de decisão, operação e informação transparentes entre consorciados.

Palavras-chave | Consórcio intermunicipal; consórcio público; cooperação; gestão de resíduos sólidos; território.

Código JEL | Q53; R11; R59.

PUBLIC CONSORTIA OF SOLID WASTE IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE SHARED MANAGEMENT PROFILE ON TERRITORY

Abstract

The article approaches the importance of Public Consortia [PC] for inter-municipal cooperation and shared management of urban solid waste. The institutional arrangements considered by the Law of Consortiums are gradually becoming more popular among the Brazilian municipalities, although still prevails a short-term culture based on sectoral actions in answering local demands. Municipal managers are realizing that inter-municipal cooperation can be a viable and sustainable strategy to confront sectoral issues with economies of scale, as well as to integrate it into a wider and more dynamic territory in the regional development processes. The aim of the

article is to present an overview of the evolution of PC and of the consortium management of urban solid waste in Brazil by reflecting on its potential from the perspective of inter-municipal cooperation. It is concluded that the PC are viable for both: the search for common solutions as well as the process of regional development through cooperation and the shared use of decision, operation and transparent information systems by its members.

Keywords | Cooperation; inter-municipal consortium; public consortium; solid waste management; territory.

JEL-Code | Q53; R11; R59.

CONSORCIOS PÚBLICOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS EN BRASIL: UN ANÁLISIS DEL PERFIL DE LA GESTIÓN COMPARTIDA EN EL TERRITORIO

Resumen

El artículo analiza la importancia de los Consorcios Públicos [CP] para la cooperación intermunicipal y la gestión compartida de residuos sólidos urbanos. Los arreglos institucionales, bajo la luz de la Ley de los Consorcios, están ganando espacio entre los municipios brasileños, en los cuales aún prepondera una cultura inmediatista para cumplir demandas locales y legales. Los gestores municipales se han dado cuenta de que la cooperación entre los municipios puede ser una estrategia viable y sostenible para encarar la problemática sectorial con ventajas de escala, y también para integrarse a un territorio más amplio y dinámico. El objetivo es presentar un panorama de la evolución de los CP y de la gestión consorciada de residuos sólidos urbanos en Brasil, reflexionando sobre su potencial para la cooperación regional. Se concluye que los CP son viables tanto para la búsqueda de soluciones comunes como para el proceso de desarrollo regional, a través de la cooperación, de relaciones simétricas y de la implantación de sistemas de decisión, operación e información transparentes entre los consorciados.

Palabras-clave | Consorcio intermunicipal; consorcio público; cooperación; gestión de residuos sólidos; territorio.

Código JEL | Q53; R11; R59.

Introdução

Os arranjos institucionais à luz da Lei dos Consórcios Públicos - CPs ganharam um instrumento jurídico com potencial não apenas de instrumentalizar a capacidade de ofertar serviços públicos sob a responsabilidade dos municípios, como também de fortalecer as lideranças locais na escala regional ao trabalhar colaborativa e concertadamente no território. Os CPs atuam em diferentes setores, sendo os mais recorrentes nas áreas da saúde e de resíduos sólidos urbanos. Uma das possíveis alternativas para a problemática da produção e gestão dos resíduos sólidos urbanos no país está na importância da gestão compartilhada dos mesmos através dos CPs de cooperação intermunicipal no território regional. Com esse intuito, buscou-se analisar esse modo de cooperação intermunicipal no território brasileiro. Estruturou-se o presente artigo em três partes. Na primeira parte,

analisa-se o processo de institucionalização desses arranjos de cooperação intermunicipal no país, que são os atuais consórcios públicos. Na segunda parte, analisa-se a problemática da geração e gestão dos resíduos e a importância dos consórcios públicos de resíduos sólidos no país. Por fim, analisa-se as características e principais dificuldades e perspectivas para a gestão consorciada de resíduos sólidos no Brasil.

A institucionalização dos Consórcios Públicos no Brasil

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a) se observa um movimento concomitante de descentralização de responsabilidades administrativas e de prestação de serviços para os municípios e de centralização no âmbito federal da maior parte dos recursos tributários. Nesse período, e por conta desse contexto, emerge com mais ênfase o sentido da cooperação entre as administrações municipais e os demais entes da federação, como também das administrações municipais com atores sociais locais. Embora essa ainda não seja uma prática corrente no conjunto do território brasileiro, ela tem resultado em novos arranjos institucionais da esfera pública, em alguns casos compondo uma rede de relações e articulações intergovernamentais, intermunicipais e intersetoriais, resultando na construção de uma nova governança (BRANDÃO, COSTA, ALVES, 2006; FARAH, 1999).

Até a entrada em vigor da Lei Federal nº 11.107 de 2005 (BRASIL, 2005), denominada como “Lei dos Consórcios”, e a sua regulamentação pelo Decreto nº 6.017, de 2007, esses arranjos institucionais eram estabelecidos através de associações, convênios, redes ou então por meio de consórcios, câmaras ou agências intermunicipais (CRUZ, 2001; TORRES, 2001). A adoção dessas formas estava condicionada ao contexto político-institucional e normativo de cada município.

No entanto, mesmo em que pese a lacuna no arcabouço legal específico de então, a cooperação intermunicipal não era uma novidade em si. Ela começou a ganhar espaço com a Constituição Federal de 1897, a qual proporcionou a realização de contratos a serem celebrados entre municípios, cuja eficácia dependia de aprovação do Estado, ou de contratos entre Estados, que dependiam de aprovação da União.

Já na Constituição Federal de 1934, após a Revolução de 1930, houve o reconhecimento de que as associações de municípios são pessoas jurídicas de direito público podendo, portanto, realizar conjuntamente os serviços públicos comuns (MACHADO, ANDRADE, 2014; RIBEIRO, 2007). Mas essa Constituição vigorou por pouco tempo. Ela sucumbiu durante a ditadura de

Getúlio Vargas na década de quarenta, que a considerava não factível e irrealista diante dos interesses de seu governo.

Somente na década de 1960, nas atividades de promoção social e de desenvolvimento é que os primeiros arranjos de cooperação intermunicipal começaram a ganhar corpo e efetividade. Com essa abertura, em 1961 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico da Região Sul – BRDE, a primeira autarquia interfederativa brasileira.

No período seguinte, de repressão política da ditadura militar e de uma nova Constituição Federal de 1967, os consórcios administrativos passaram a ser meros pactos de colaboração intermunicipal sem personalidade jurídica, ou seja, sem poder algum de ação sobre o território. Nesse período, o título consórcio era mera fantasia. Era um contrato, pois ele era um simples acordo de vontades entre os representantes de entes federados para buscarem solução conjunta para um problema em comum. Nesse caso, a formalização através de uma personalidade jurídica era dispensável. A sua constituição não implicava na criação de uma nova estrutura administrativa específica para a sua efetivação. No máximo havia uma readequação administrativa das estruturas existentes. As administrações municipais podiam utilizar suas próprias estruturas e recursos humanos para efetivação do pacto, desde que fosse dentro da dotação orçamentária anual do município. Dessa forma, um dos consorciados utilizava a sua personalidade jurídica para efetivação das atividades consorciadas, o que limitava a efetividade dos serviços e possibilidades para ampliação das atividades do consórcio, visto a dependência dos demais consorciados em relação àquele município (MOREIRA, 2001).

No entanto, na década de 1980, período derradeiro da hegemonia ditatorial militar e anterior à atual carta constitucional, os consórcios intermunicipais começaram a ser disseminados, especialmente na área da saúde. As políticas públicas indutoras da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo foram fundamentais no processo de disseminação desses arranjos institucionais. Como forma de romper a hegemonia de um município sobre os demais, os consórcios eram criados como sociedade civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, submetendo-se tanto às normas civis aplicadas sobre as sociedades civis, como também às normas aplicadas sobre as administrações públicas. Mesmo submetido aos Tribunais de Contas Estaduais, o consórcio intermunicipal possuía uma maior flexibilidade em relação aos consórcios constituídos como pacto, ou como acordo entre diferentes municipalidades. Isso ocorria pelo fato destes não estarem submetidos ao regime burocrático dos serviços públicos. Como afirma Moisés (2001, p. 125), o “acordo de cavalheiros” entre prefeitos não é suficiente “quando se pretende implementar o compartilhamento de serviços de natureza continuada, pois não fornece a necessária segurança institucional exigida para o seu desenvolvimento”. Esse fato denota extrema importância quando se trata de gestão de resíduos sólidos urbanos e destinação final com aterro sanitário, para

que o mesmo não corra o risco de se transformar em um vazadouro a céu aberto, quando ocorrem as alternâncias de poder de quatro em quatro anos.

Por outro ângulo, Cunha (2004, p. 29) afirma que “a experiência de cooperação entre entes federados via mecanismos consorciais existentes, embora representasse esforços reais de trabalho conjunto, não tinha se mostrado suficiente para fazer frente às complexidades federativas”, pelo fato do desenho da Federação brasileira ainda estar inconcluso. E justifica que

Há temas que dialogam com a proposta de consórcios, mas não são resolvidos por ela. Entre esses podem ser lembrados os conflitos quanto à gestão e ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados em regiões metropolitanas; a efetivação de política de desenvolvimento regional; os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios; litígios quanto à competência sobre serviços públicos; a definição de responsabilidades e formas de ação diante das atribuições compartilhadas por diferentes entes federados (CUNHA, 2004, p. 29).

Inúmeros consórcios intermunicipais foram criados, a partir da Constituição de 1988 e, em especial, da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, que alterou a redação de seu artigo 241 introduzindo os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos (MACHADO, ANDRADE, 2014; RIBEIRO, 2007), o qual determina que:

Artigo 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1998).

Em que pese a abertura constitucional para a institucionalização desses arranjos, a criação dos mesmos ainda carecia de legislação específica e conseqüentemente de regulamentação. Muitos entraves se faziam presentes devido à fragilidade institucional e jurídica, em especial na obtenção de financiamento, nas dificuldades de planejamento de longo prazo e pelo espírito pouco colaborativo dos indivíduos (CUNHA, 2004).

A garantia jurídica para o fortalecimento das instituições veio a se concretizar apenas em 2005, com a Lei dos Consórcios Públicos e seu decreto regulamentador em 2007. Com a nova normativa regulamentadora, de acordo com seu inciso I do artigo 2º do Decreto nº 6.017/07, os consórcios públicos passaram a ser considerados como:

Artigo 2º, Inciso I - Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007a).

Mesmo com personalidade jurídica de direito público, do mesmo modo que o consórcio intermunicipal de direito privado, o consórcio público também se caracteriza como um acordo entre vontades dos entes federados. É um acordo administrativo para a cooperação entre pessoas jurídicas de mesmo nível, ou mesmo entre municipalidades e o Estado, ou entre Estados e a União, ou entre as três esferas de poder.

Mesmo com a lei dos consórcios em vigor, muitos consórcios intermunicipais levaram um tempo para se adequarem ao novo contexto jurídico, o que fez com que perdessem oportunidades de ter preferência na busca por recursos financeiros junto à União, comparado às iniciativas individuais, para efetivação de suas atividades. A União induz a formação de consórcios públicos através das políticas públicas setoriais de saneamento, habitação, planejamento urbano, etc., privilegiando a distribuição de recursos para os municípios integrantes de consórcios públicos, a fim de beneficiar um número maior de habitantes, com base na própria Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. Em seu artigo 45, essa política pública estabeleceu incentivos para a constituição de consórcios públicos: “Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.” (BRASIL/MMA, 2010).

Esses arranjos institucionais configuram-se, então, mais do que um instrumento de gestão, mas como uma estratégia para a gestão compartilhada no território, na busca de soluções comuns entre os seus integrantes e de possibilidades de pensar e articular estrategicamente o desenvolvimento da região. Para tal, muito mais do que cooperação se faz necessário. É preciso a abertura e a vontade política do gestor público de cada município para que as relações de governança horizontais e verticais sejam fortalecidas e preservadas, não abrindo espaço para a hegemonia de determinado município em detrimento dos demais.

Com esse intuito os consórcios de saúde foram disseminados no Brasil, a fim de atender as demandas e as responsabilidades compartilhadas nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal, conforme o Sistema Único de Saúde. Outros consórcios mais disseminados foram os de resíduos sólidos diante dos impactos ambientais e sociais dos vazadouros a céu aberto com a presença constante de catadores de lixo.

A problemática da geração e gestão dos resíduos e a importância dos consórcios públicos de resíduos sólidos no Brasil

A problemática dos resíduos sólidos urbanos no Brasil já é bem conhecida, e se renova a cada ano. No âmbito econômico, como é acelerado o ritmo de inovação tecnológica proporcionando maior consumo em um mundo globalizado, onde os produtos são projetados sob a lógica da obsolescência, conseqüentemente a geração de resíduos sólidos cresce na forma exponencial com maior valor agregado. No âmbito ambiental, verifica-se os impactos negativos no solo, no ar e nas águas, inclusive dos oceanos, onde se encontram ilhas de lixo, os quais carecem de gestão integrada e responsável, não apenas de responsabilidade dos municípios, mas de todos os países, pois seus efeitos são na escala planetária.

Com a entrada em vigor da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), conforme a Lei nº 11.445/07 (BRASIL, 2007b) e a Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010), respectivamente, criou-se a possibilidade de reduzir significativamente os déficits no setor. Cabe ressaltar que a PNSB possui quatro componentes básicos inter-relacionados: sistema de abastecimento de água; sistema de esgotamento sanitário; manejo das águas pluviais e drenagem urbana; e gestão de resíduos sólidos. Já a PNRS, em seu artigo 1º, aprofunda a organização do setor no território nacional ao estabelecer: “os princípios, objetivos, instrumentos, bem como as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis”, fornecendo parâmetros para a gestão compartilhada dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

O principal objetivo dessas políticas públicas é proporcionar instrumentos e estabelecer diretrizes para a universalização dos serviços de saneamento básico, no caso aqui abordado, para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como também a sua gestão integrada. Desde então, as responsabilidades ficaram claras para cada ente da federação no que diz respeito ao saneamento e suas interfaces com a proteção da saúde pública e qualidade ambiental. Cabe aqui esclarecer o significado de universalização dos serviços de saneamento, esclarecido no Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB, um desafio a ser alcançado em um contexto em que prevalece a economia de mercado:

A universalização do acesso é tributária de certa noção de igualdade, em que defende o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade. Está presente no lema da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) e nas promessas dos socialistas utópicos [...]. A noção de universalidade remete à possibilidade de todos os brasileiros poderem alcançar uma ação ou serviço de que necessite, sem qualquer

barreira de acessibilidade, seja legal, econômica, física ou cultural. Significa acesso igual para todos, sem qualquer discriminação ou preconceito (BRASIL/MCidades, 2013, p. 20).

Com a PNRS, as ações foram estabelecidas e hierarquizadas. Primeiramente, a redução da geração de resíduos através do uso de uma quantidade menor de embalagens. A efetividade dessa medida depende da conscientização de cada cidadão e afronta prontamente a sociedade de consumo e individualista da atualidade, a qual está regrada pela lógica do capital e de mundo ilusório induzido pelas ações de marketing.

A geração de resíduos sólidos sofre um incremento na sua produção, não apenas em razão do aumento populacional, ou ainda, pelas migrações e concentração da população urbana, principalmente nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, mas, também, pelo aumento no consumo *per capita* de produtos. Esses possuem uma quantidade maior de energia agregada, decorrente das mudanças no padrão de consumo, do desenvolvimento industrial e dos avanços tecnológicos que, se tratados e destinados de forma inadequada, proporcionam impactos ambientais de difícil mensuração, pois a poluição difusa ocorre tanto no solo, como nas águas e no ar (BRASIL/SEDU, 2002).

A geração total de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) no Brasil em 2014 foi de 71.260.045 milhões de toneladas, correspondendo a um incremento de 2,9% em relação ao que foi gerado em 2013, conforme levantamento realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública (ABRELPE, 2015), índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9% (IBGE, 2016). A mesma fonte de informação, conforme tabela 1, mostra que essa produção se refere a 195.233 toneladas por dia, o que representa apenas o que é coletado pelas empresas de limpeza pública.

Tabela 1 Índice per capita da coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, Brasil, 2013 e 2014

| Regiões | 2013 | | 2014 | |
|---------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|
| | RSU coletado (t/dia) | Índice (kg/hab/dia) | RSU coletado (t/dia) | Índice (kg/hab/dia) |
| Norte | 12.178 | 0,716 | 12.458 | 0,7220 |
| Nordeste | 41.820 | 0,750 | 43.330 | 0,7710 |
| Centro-Oeste | 15.480 | 1,032 | 15.826 | 1,0400 |
| Sudeste | 99.119 | 1,173 | 102.572 | 1,2050 |
| Sul | 20.622 | 0,716 | 21.047 | 0,7250 |
| Brasil | 189.219 | 0,941 | 195.233 | 0,9630 |

Fonte: ABRELPE, 2015.

Como aqui se refere apenas a uma amostra que fora coletado, de acordo com o levantamento realizado pela ABRELPE, associação que representa as empresas de limpeza pública, não está sendo contabilizado o déficit da cobertura dos serviços de coleta, bem como as toneladas de resíduos coletadas pela própria municipalidade ou pela coleta realizada por catadores, além dos demais resíduos urbanos. Portanto, os índices de produção per capita são maiores do que os demonstrados na tabela.

A segunda ação prioritária advinda da PNRS defende a ideia de que o que não serve mais para uma pessoa pode servir para outra, ou seja, estimula o reuso dos materiais em detrimento do descartável. Valoriza assim, a solidariedade, a caridade, a cooperação ao não se reter o que deixou de ser necessário, mas que ainda esteja em condições de uso para outra pessoa ou instituição. Ou seja, aproveitar ao máximo a vida útil dos produtos. Apenas essas duas primeiras medidas propõem a não geração ou o retardo na geração de resíduos sólidos, o que aliviaria prontamente o montante dos mesmos sob a responsabilidade da municipalidade na gestão dos mesmos e, conseqüentemente, na vida útil dos aterros sanitários. Mas, essa ação ainda é pouco compreendida e difundida, ou tem pouca receptividade dentre os gestores municipais, pois ela não se concretiza em curto ou médio prazo, ou para ficar mais claro, no período de um mandato na gestão pública. Ela é uma ação de longo prazo, pois requer uma mudança de paradigma no estilo de vida, internalizando nas práticas diárias os conceitos de cidadania, de alteridade e de visão de mundo mais abrangente, para além das necessidades individuais.

Quanto às demais medidas prioritárias e hierarquizadas subsequentes encontram-se a coleta, o tratamento, a reciclagem e destinação final dos resíduos sólidos. Para cada uma delas existem diferentes técnicas e modelos de gerenciamento, que não cabe aqui aprofundar. Mas pode-se afirmar que a prioridade é a gestão integrada entre as diversas técnicas e alternativas de tratamento e de gestão, com o intuito de reduzir e/ou minimizar os impactos ambientais e os custos de implantação, de instrumentalizar e racionalizar o gerenciamento dos serviços e, principalmente, de dar visibilidade e proporcionar a inclusão social de catadores organizados.

A última ação na hierarquia diz respeito à destinação final dos resíduos sólidos, dentre os quais apenas os rejeitos devem ser dispostos em aterros sanitários, ou seja, não devem mais ser dispostos em aterros aqueles resíduos que podem ser reutilizados ou transformados em outro produto, seja através da compostagem, da reciclagem ou geração de energia. A lógica linear, do “berço ao túmulo”, abre espaço para a lógica recursiva e cíclica. Por outro lado, ainda é preferível coletar e dispor a totalidade dos resíduos em aterros sanitários do que depositar os resíduos em vazadouros à céu aberto – lixões. Embora haja avanços no setor, a realidade ainda está distante das metas do PNRS. Em 2000, 72% dos municípios brasileiros depositavam os seus resíduos em lixões. Já em 2008 esse percentual baixou para

51% dos municípios, de acordo com a última Pesquisa Nacional de Saneamento básico (IBGE, 2010).

O levantamento realizado pelo IPEA (2012) sistematiza esses dados e aponta em que região do país se encontram os maiores percentuais de número de lixões e número de municípios que os mantêm (tabela 2).

Tabela 2 Número de municípios que têm lixões e quantidade total de lixões existentes em suas macrorregiões, Brasil, 2008

| Unidades de análise | Nº de municípios | População urbana | Lixões como unidade de disposição no solo | | Municípios com presença de lixões | |
|---------------------|------------------|--------------------|---|-------------|-----------------------------------|-------------|
| | | | Quantidade | % | Quantidade | % |
| Brasil | 5.565 | 160.008.433 | 2.906 | 52,2 | 2.810 | 50,5 |
| Norte | 449 | 11.133.820 | 388 | 86,4 | 380 | 84,6 |
| Nordeste | 1.794 | 38.826.036 | 1.655 | 92,3 | 1.598 | 89,1 |
| Sudeste | 1.668 | 74.531.947 | 317 | 19 | 311 | 18,4 |
| Sul | 1.188 | 23.355.240 | 197 | 16,6 | 182 | 15,3 |
| Centro-Oeste | 466 | 12.161.390 | 349 | 74,9 | 339 | 72,7 |

Fonte: IPEA, 2012.

Os números são reveladores de uma realidade insalubre e comprometedora para as gestões municipais, sem apontar os valores em toneladas e os impactos ambientais e sociais que estão proporcionando, principalmente para a região Nordeste, onde se concentra a segunda região em termos populacionais do país, abaixo apenas da região Sudeste. Nesta região, de um total de 1.794 municípios, 1.655 (92,3%) utilizavam lixões como unidade de disposição de resíduos no solo. Como na região 1.598 (89,1%) dos municípios possuem lixões em seu território, significa dizer que 54 (3%) municípios dispõem seus resíduos em lixões de outros municípios. Em contraposição, a região Sul apresenta os menores números de lixões e de municípios que os têm, tendo 2% dos municípios que também dispõem seus resíduos em lixões de outro território municipal.

Há de se ter em mente que os dados acima referem-se aos lixões como unidades de disposição no solo, ou seja, são pontos de recebimento da coleta convencional de resíduos sólidos, a qual os afasta das fontes geradoras. No entanto, há uma outra parcela da população que não é atendida por esse serviço público, cujos resíduos são categorizados no Censo 2010 como: “resíduos sólidos que são coletados indiretamente”, “queimados ou enterrados na propriedade”, os que são

“jogados em terrenos baldios ou logradouro público”, ou “jogados nos mananciais de água”, ou ainda em “outro destino”.

Cabe registrar que a coleta indireta, em sua maioria, é realizada em pontos fixos, uma realidade nas periferias das cidades brasileiras, com frequência muitas vezes irregular. As diferenças de padrões de serviços de coleta de resíduos sólidos influenciam nas condições de saúde da população. Assim, na qualificação do déficit dos serviços de coleta de resíduos sólidos não se pode considerar adequadamente atendidas as populações que dispõem de coleta indireta, sobretudo nas áreas urbanas (BRASIL/MCidades, 2013, p. 44).

Observa-se na tabela 3 que 38.795.481 habitantes do país estão em situação de déficit na cobertura desses serviços, estando na pior situação a população da região Nordeste, onde se contabiliza um total de 19.456.791 habitantes. A segunda maior situação de déficit encontra-se na região Sudeste, contabilizando 8.358.014 pessoas. Considerando que essa região é uma das que menos possui lixões, conforme já apresentado na tabela 2, emerge a necessidade de não apenas investir na erradicação de lixões, mas realizar a gestão integrada dos resíduos de acordo com os pressupostos da PNRs.

Tabela 3 População estimada em condição de déficit de afastamento de Resíduos Sólidos Domésticos por macrorregião, Brasil, 2010

| Brasil e macrorregiões | Coletado indiretamente (ambiente urbano) | Queimado ou enterrado na propriedade | Jogado em terreno baldio ou logradouro | Jogado em corpos hídricos | Outro destino | Em condição de déficit |
|------------------------|--|--------------------------------------|--|---------------------------|----------------|------------------------|
| Norte | 1.182.354 | 3.923.083 | 373.296 | 53.340 | 92.253 | 5.624.326 |
| Nordeste | 5.132.646 | 10.791.288 | 3.246.029 | 79.061 | 207.767 | 19.456.791 |
| Sudeste | 4.083.019 | 3.629.278 | 423.170 | 32.128 | 190.419 | 8.358.014 |
| Sul | 812.652 | 2.147.638 | 56.204 | 3.934 | 178.984 | 3.199.412 |
| Centro-Oeste | 704.829 | 1.291.772 | 76.454 | 1.395 | 82.488 | 2.156.938 |
| Brasil | 11.915.500 | 21.783.059 | 4.175.153 | 169.858 | 751.911 | 38.795.481 |

Fonte: BRASIL/MCidades (2013).

Os municípios tinham prazo para efetivar essas ações até agosto de 2014, quando todos os municípios brasileiros além de ter elaborado um Plano Municipal ou Intermunicipal de Resíduos Sólidos, também deveriam ter erradicado os seus lixões. Com a pressão política dos gestores municipais, dos quais 60% não se adequaram à meta, e de suas bancadas parlamentares, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei estendendo o prazo de forma escalonada, de acordo

com o porte e a localização dos municípios, ou de acordo com a faixa populacional. Quais sejam: as capitais e municípios de regiões metropolitanas ganham mais 4 anos de prazo, até 31 de julho de 2018; os Municípios com mais de 100 mil habitantes, ganham mais 5 anos, até 31 de julho de 2019; os Municípios que possuem entre 50 e 100 mil habitantes, ganham mais 6 anos, até 31 de julho de 2020 e os Municípios com menos de 50 mil habitantes ganham mais 7 anos de prazo, até 31 de julho de 2021, de acordo com a população do Censo 2010 (SALOMÃO, 2015; VERDÉLIO, 2016).

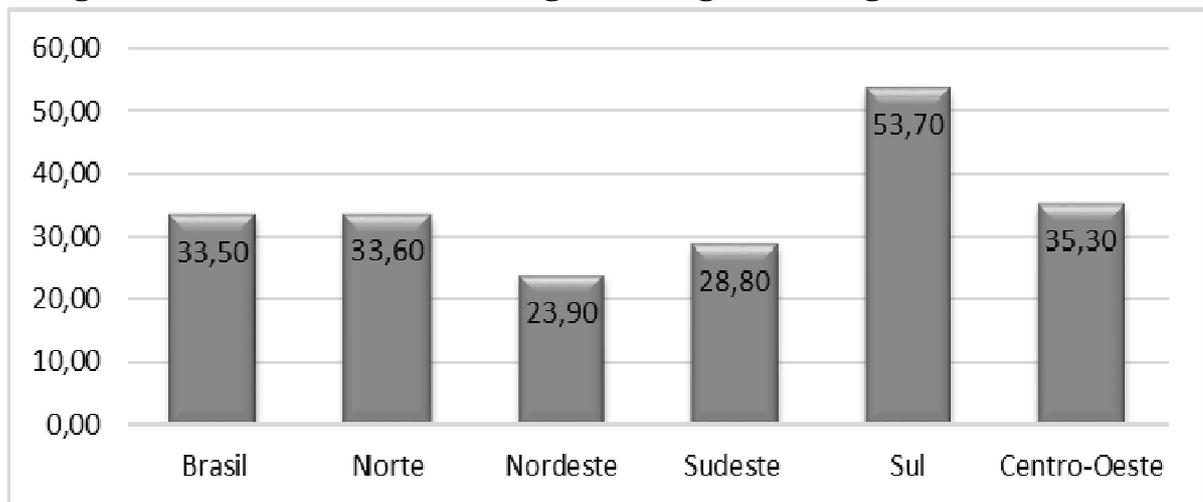
Uma das alegações para se estender tanto os prazos foi o fato de que a maior parte dos municípios não conseguiu e não conseguiria cumprir a determinação legal, por falta de quadros técnicos e gerenciais qualificados, bem como de insuficiência de recursos financeiros, principalmente os municípios de pequeno porte. Por outro lado, nesse mesmo período o governo federal disponibilizou recursos para elaboração de diversos planos, dentre eles para o plano municipal de saneamento básico e plano municipal de gerenciamento de resíduos sólidos, como também para implantação de projetos executivos de aterros sanitários, unidades de transbordo, compra de equipamentos para as cooperativas de catadores que trabalham em parceria com os municípios, além de disponibilizar capacitações e assessoramento com ampla bibliografia digital disponível para os gestores municipais e a população em geral, nos endereços eletrônicos dos Ministérios das Cidades e do Meio Ambiente, da FUNASA e da Caixa Econômica Federal.

Se por um lado essa prorrogação proporciona um maior tempo para o processo de gestão de resíduos sólidos municipais, por outro os Prefeitos deixam de responder por improbidade administrativa e crime ambiental, correndo-se o risco de findo o novo prazo ainda não ter sido resolvida a questão. Faço minhas as palavras de Elisabeth Grimberg, do Instituto Pólis: “a prorrogação da política é um desserviço e vai esticar seu processo de implantação. Não contribui para avançar na perspectiva da mudança de padrão da gestão e destinação de resíduos” (VERDÉLIO, 2016, s.p.).

Nesse setor existem muitos interesses econômicos. Os mais visíveis são os das empresas privadas de limpeza pública que participam das licitações públicas para coleta, transporte e destinação final dos resíduos, os quais recebem pagamento mensal por tonelada de resíduos e quilômetro rodado quando do transporte. Historicamente, essas empresas são financiadoras de campanhas eleitorais em nível municipal. Outros, nem tão visíveis assim, são os interesses das indústrias em geral, tanto pela sua responsabilidade na geração dos resíduos do processo de produção ou pela implantação da logística reversa a qual é corresponsável, conforme a PNRS, como também pela possibilidade de mudança de hábitos mais sustentáveis e conseqüentemente uma demanda por produtos não poluentes que venham a interferir radicalmente nos processos de produção. Não foi por acaso que o PNRS levou mais de 20 anos para desencantar em forma de lei.

Quanto à gestão dos resíduos sólidos urbanos é necessário avaliar, além da geração de resíduos nos municípios, como estes estão se planejando e se estruturando para tal atividade. O Perfil dos Municípios Brasileiros de 2013 (IBGE, 2014) apresenta um número significativo de instrumentos municipais criados sobre essa questão, para um curto espaço de tempo de três anos, desde a edição da PNRS. Embora ainda com resultados aquém do necessário, como pode-se observar no gráfico 1. Apenas 33,5% dos 5.570 municípios brasileiros possuem Plano Municipal de Resíduos Sólidos – PMRS –, o principal instrumento para implementação da política pública no setor.

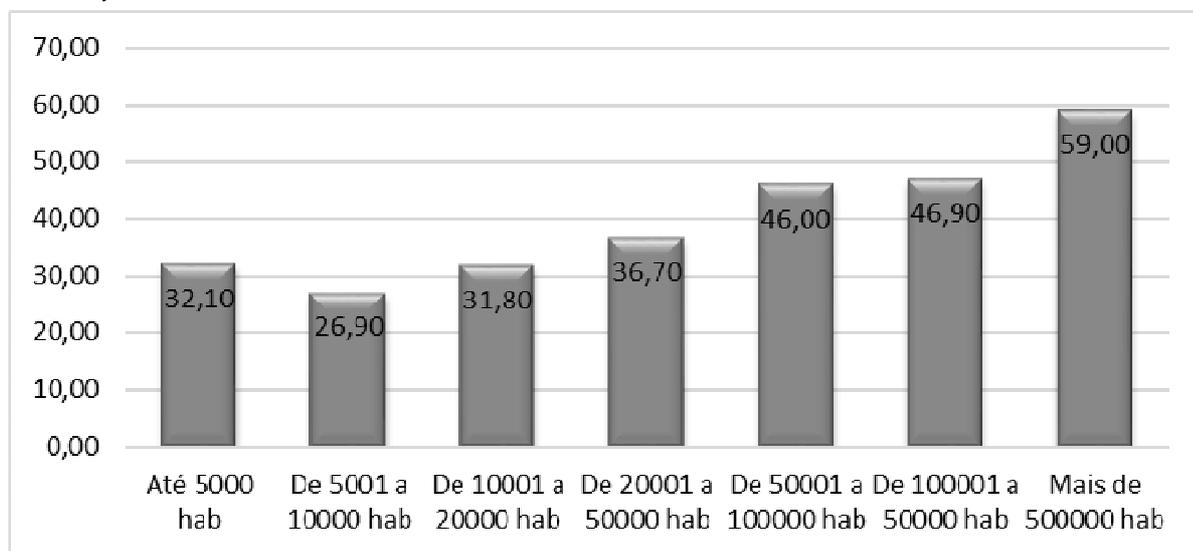
Gráfico 1 Percentual de municípios com Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, segundo as grandes regiões, Brasil, 2013



Fonte: Sistematizado a partir de IBGE (2014).

Com um percentual acima das demais regiões brasileiras, a região Sul alcança um índice superior a 50% de municípios com PMRS. Em contraposição, a região Nordeste é a que possui o menor índice, de aproximadamente 24%. Se mesmo possuindo Plano de Resíduos Sólidos não se garante que de fato o mesmo esteja sendo colocado em prática, bem como a sua qualidade e aplicabilidade com pessoal capacitado para a atividade, o que dizer então dos demais 66,5% dos municípios brasileiros que nem planejamento têm, visto que nesse período ocorreram amplos incentivos, financiamentos e orientações técnicas disponíveis nos órgãos federais como o Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, os quais atenderam os grandes, médios e pequenos municípios respectivamente. O resultado pode ser observado no gráfico 2, com a distribuição dos municípios de acordo com a faixa populacional. Mesmo com a existência de uma quantidade maior de municípios de pequeno porte nessas faixas populacionais onde ocorre a menor incidência de elaboração de planos municipais de resíduos sólidos.

Gráfico 2 Percentual de municípios com Plano Municipal de Resíduos Sólidos, segundo as classes de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2013



Fonte: Sistematizado a partir de IBGE, 2014

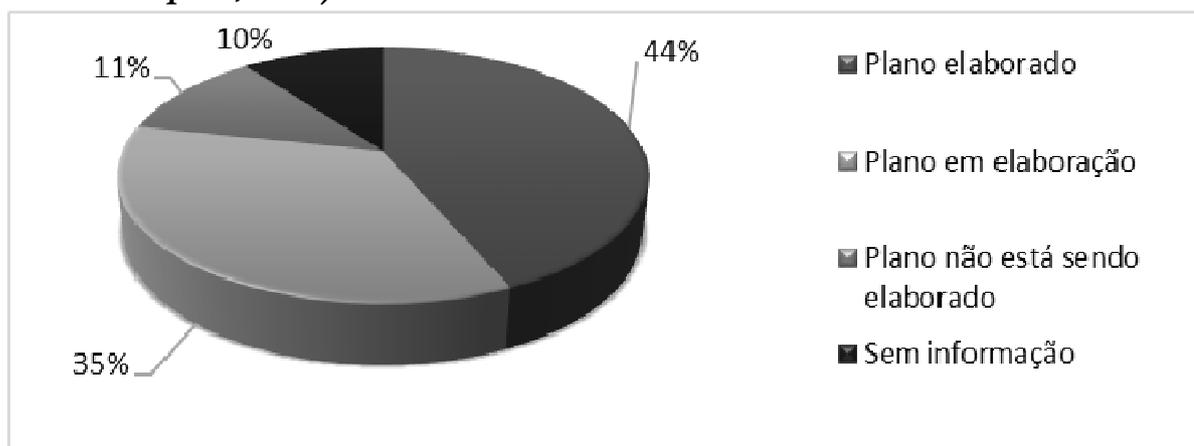
O maior índice percentual de municípios que possuem PMRS está na faixa populacional acima de 500 mil habitantes. As demais faixas populacionais encontram-se abaixo da média, sendo que dos municípios que possuem de 5.001 a 10.000 habitantes, apenas 26,9% possuem PMRS.

Por outro lado, o próprio IBGE (2014) adverte que em 77% dos municípios que possuem plano de gestão integrada de resíduos sólidos, este abrangia apenas o próprio município, em comparação aos que possuem planos regionais de resíduos sólidos, sendo essa relação mais elevada nos municípios que se encontram na faixa de 100.001 a 500.000 habitantes.

Essa situação é mais confortável no estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o Plano Estadual de Resíduos Sólidos – PERS (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Entre os PMRS, denominados de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, elaborados e em elaboração contabiliza-se 79% dos municípios em situação regular (gráfico 3). No entanto, visto que o índice beira os 80%, cabe alguns questionamentos que ainda carecem de pesquisa a ser aprofundada, a saber: qual a efetividade dos planos? Eles foram elaborados por quem? Pelo corpo técnico municipal, uma empresa contratada, um convênio com universidade, isoladamente ou através de consórcio? Como foi o processo de elaboração e seu alcance pelos cidadãos? Há coleta seletiva? Como ocorre? Houve participação e parceria com cooperativa de catadores? Contemplam medidas para reduzir a geração de resíduos? O que fazem com os resíduos dos serviços de saúde, da construção civil, industriais, perigosos, etc.? Como se dá a implantação da logística reversa? O aterro sanitário é municipal ou regional ou privado? Qual a

fonte de recursos para a elaboração do plano? Os municípios participam de algum consórcio de resíduos sólidos ou com outra finalidade mais ampla? Dentre outras questões.

Gráfico 3 Situação de elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Rio Grande do Sul (percentual de municípios, 2014)



Fonte: Rio Grande do Sul (2014).

Não apenas no Rio Grande do Sul, mas também nos demais estados da federação brasileira, observa-se o crescimento da população, mas também se verifica que os pequenos municípios estão paulatinamente perdendo população. O Brasil ultrapassou a soma de 206 milhões de habitantes, cerca de 1,5 milhão a mais que em 2015. Mas a sua distribuição é desigual no território, sendo que 21,9% dos habitantes vivem em cidades de mais de um milhão de habitantes, e se concentram em apenas 17 municípios (IBGE, 2016).

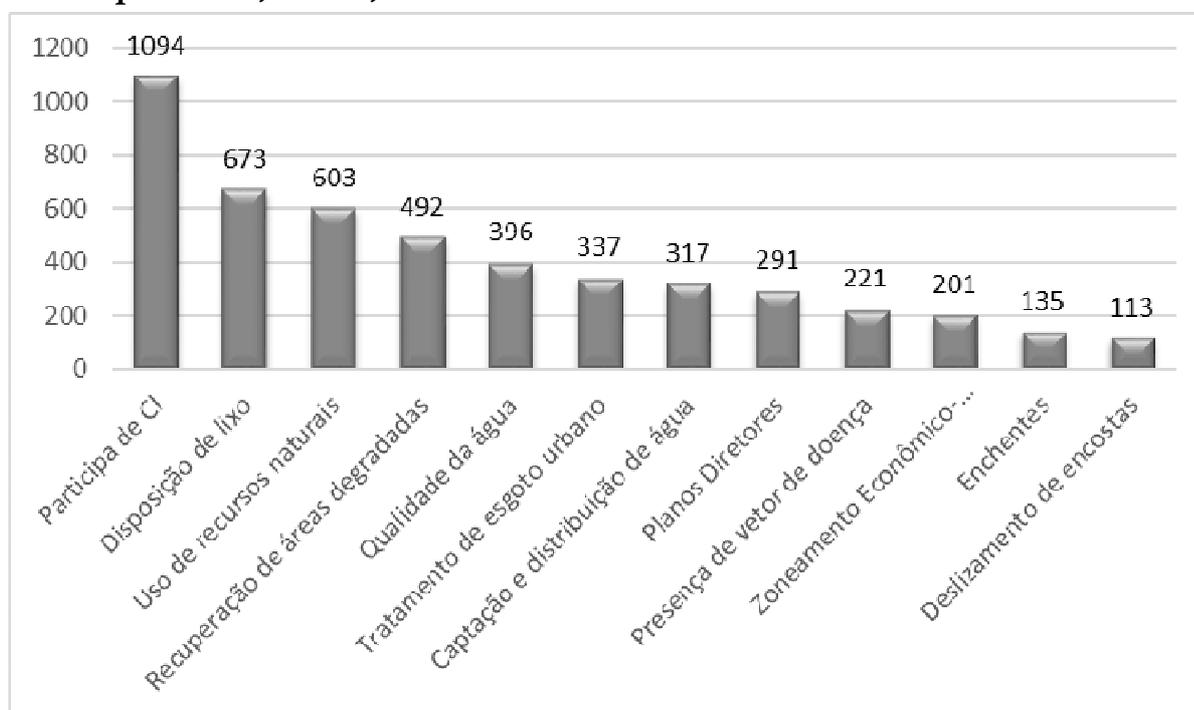
Já para a situação em 2015, dos municípios de pequeno porte se estima que esse percentual tenha reduzido cerca de 24%, deixando esses municípios cada vez mais em situação de penúria econômica, visto que muitos dependem dos repasses de Fundos de Participação dos Municípios, os quais são definidos, determinantemente, em função do número de habitantes. Os municípios que se encontram nas faixas populacionais com menor número de habitantes são, exatamente, os mais carentes de recursos humanos e financeiros, no entanto, possuem as mesmas responsabilidades que os municípios de grande porte, portanto necessitados de maior sinergia nas ações compartilhadas, o que pode favorecer a constituição e/ou a participação em Consórcios Públicos.

Características, principais dificuldades e perspectivas para a gestão consorciada de resíduos sólidos no Brasil

Atualmente são diversas as iniciativas de formação de consórcios, assim como é crescente o número de pesquisas sobre esse objeto de estudo. Pode-se citar, dentre outros trabalhos que abordam essa temática, os de Prates (2012), Rios (2014), Silva (2014), Silveira e Philippi (2013), Informativo CEPAM (2001). No que diz respeito à diversidade de áreas de atuação dos consórcios, toma-se como referência as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgadas a cada ano através dos Panoramas Municipais. Tais estudos fornecem dados sobre a situação dos municípios consorciados, mesmo antes da Lei dos Consórcios Públicos, quando ainda eram denominados de Consórcios Intermunicipais, ou como simples pacto entre Prefeitos, ou ainda como convênios, os quais podiam ser celebrados entre diferentes personalidades jurídicas de espécies distintas (CRUZ, 2001; LAMPARELLI,1999).

Na primeira pesquisa levantada pelo IBGE referente ao ano de 2002, foi realizado um levantamento do número de municípios brasileiros que haviam tomado a decisão de ingressar em um ou mais consórcios (gráfico 4).

Gráfico 4 Municípios que participam de Consórcio Intermunicipal (CI), total e por tema, Brasil, 2002



Fonte: IBGE (2005).

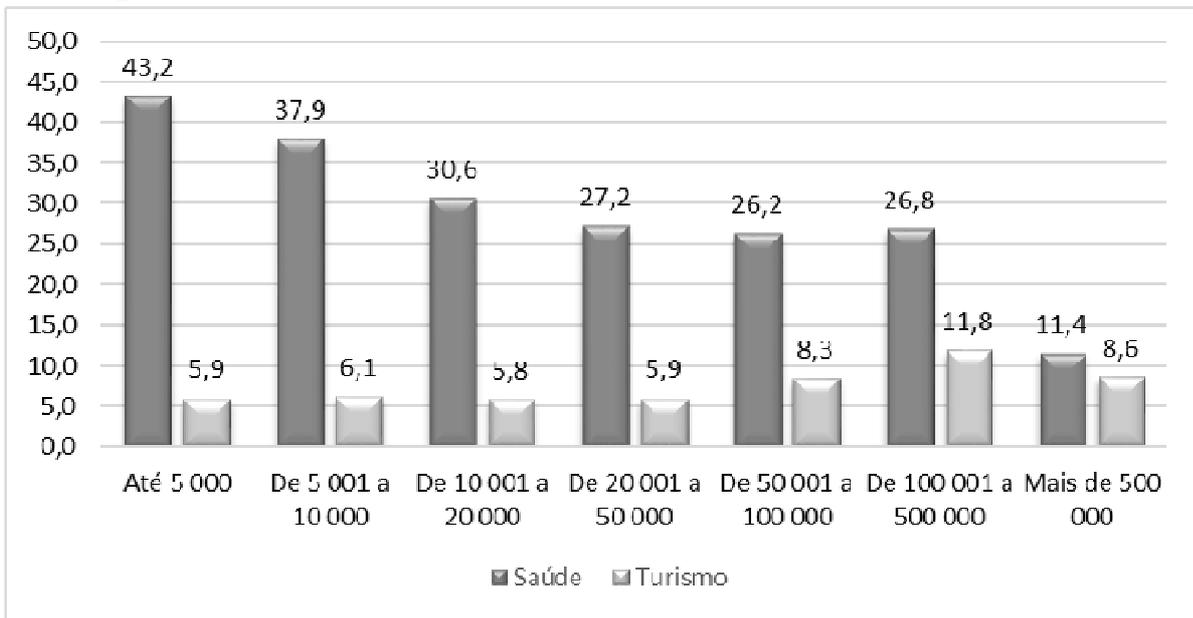
Dentre os 5507 municípios brasileiros então existentes, 1094 participavam de Consórcio Intermunicipal na área de meio ambiente. De acordo com IBGE (2005), desse conjunto de municípios, 1.102 (20%) se localizava nas regiões Sudeste e Sul, dos quais, 61,5% tinham como finalidade a “disposição de lixo doméstico”, ou seja, a disposição de resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários. Tal constatação precisa ser relativizada, pois apenas pode-se afirmar se de fato são aterros sanitários ou vazadouros à céu aberto através da verificação *in loco*, o que é atribuição do Ministério Público.

Pode-se deduzir, a partir do gráfico 4, que vários municípios participavam de mais de um consórcio pelo menos, pois o somatório de municípios por categoria de consórcio é 3,5 vezes maior que o número total de municípios participantes naquele momento, o que pode revelar uma racionalidade instrumental com ações compartilhadas para a resolução de questões específicas, de acordo com as exigências das políticas públicas setoriais, em detrimento de uma ação concertada tendo como foco o desenvolvimento do território.

Já a pesquisa sobre o “Perfil dos Municípios Brasileiros - 2005: Gestão Pública” realizada pelo IBGE revela onde se concentram os consórcios intermunicipais no território brasileiro, de acordo com o tamanho da população nos municípios. Nesse levantamento, o IBGE contemplou os consórcios que atuam em outras atividades que não são relacionadas diretamente às questões ambientais, como os consórcios intermunicipais de saúde e de turismo (gráfico 5). De acordo com IBGE (2006), 34,3% da totalidade dos municípios brasileiros participavam de consórcios intermunicipais de saúde. O gráfico 5 revela que 43,2% do universo dos pequenos municípios com até 5.000 habitantes e 37,9% dos que se encontram na faixa entre 5001 e 10000 habitantes participam desse tipo de consórcio.

Observa-se ainda que, conforme as faixas populacionais aumentam, reduz-se o número de municípios consorciados. O movimento inverso ocorre nos consórcios de turismo, embora ainda em menor quantidade, sendo o maior índice correspondente a 11,8% dos municípios consorciados que se encontravam na faixa entre 100.001 a 500.000 habitantes. Nessa mesma pesquisa revela-se, ainda, a formação de consórcios de Educação e de Assistência e desenvolvimento social.

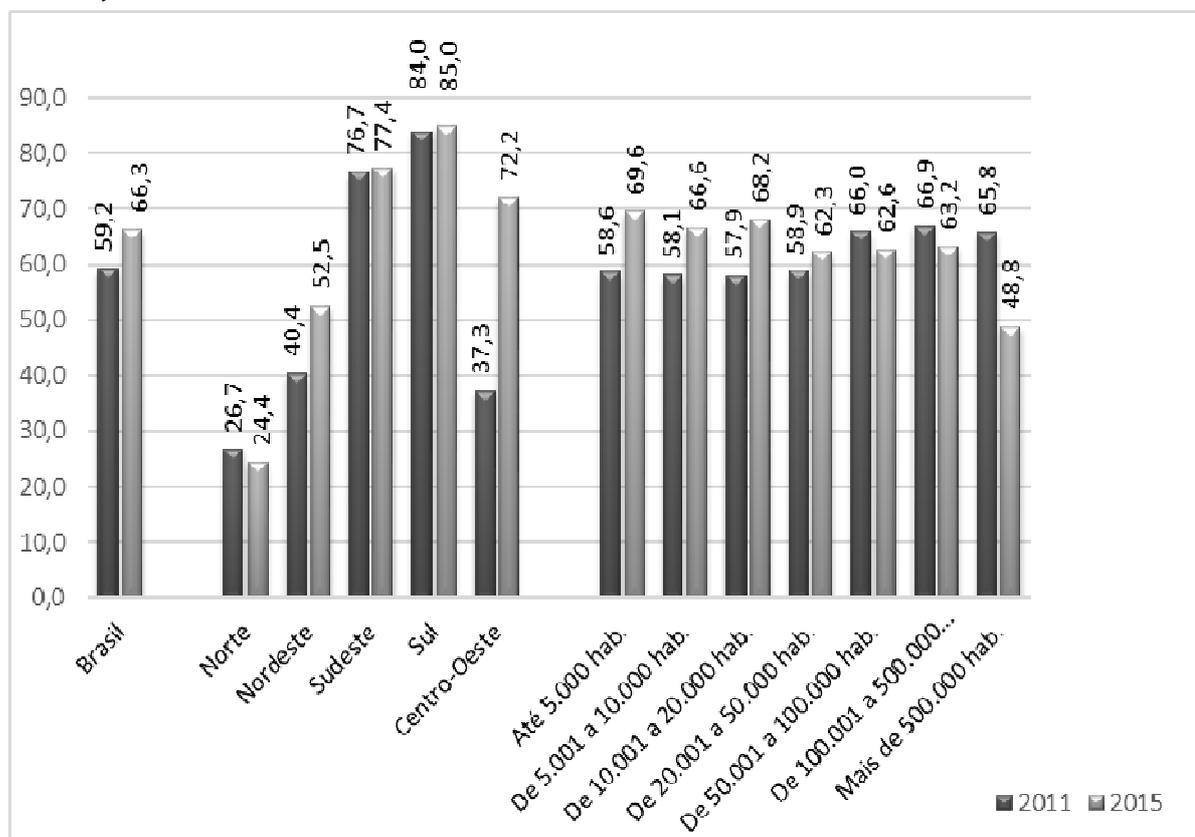
Gráfico 5 Percentual de municípios com Consórcio Público Intermunicipal de saúde, turismo, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2005



Fonte: IBGE (2006).

Na última pesquisa realizada sobre o Perfil dos Municípios, ocorrida em 2015, pode-se comparar o avanço do número de consórcios no Brasil entre os anos de 2011 e 2015, após a criação da Lei dos Consórcios (gráfico 6).

Gráfico 6 Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2011 e 2015



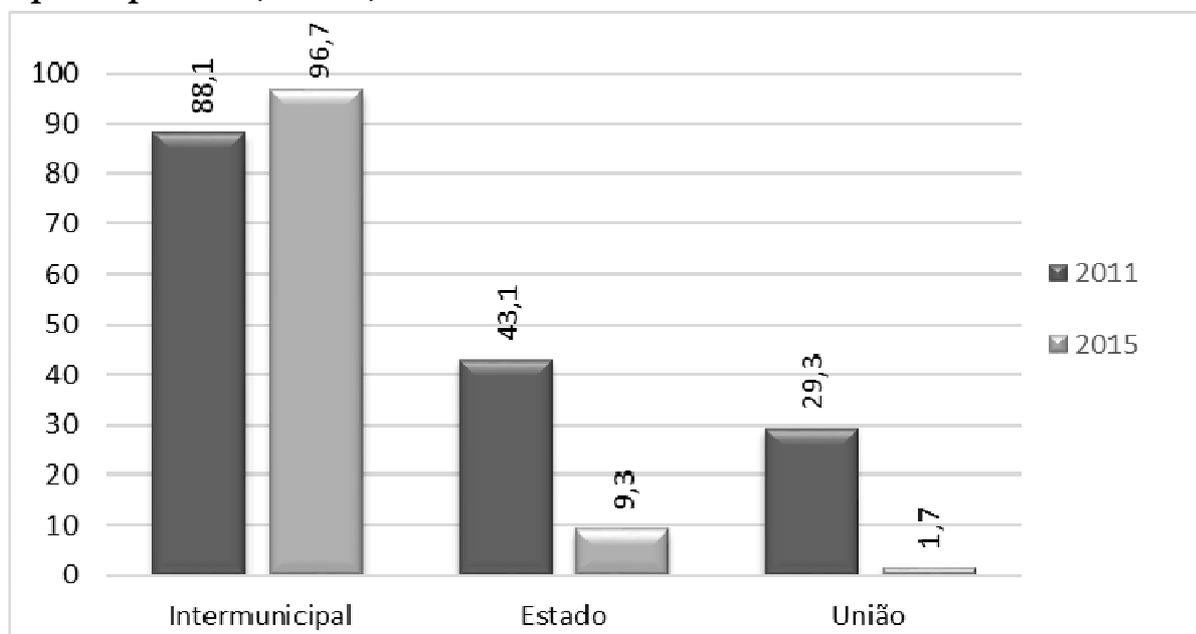
Fonte: IBGE (2016).

A região Sul permanece sendo a região com o maior número de consórcios, com 85% dos municípios consorciados. Também é relevante o acréscimo no número de municípios consorciados nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, os quais passaram de 37,3% para 72,2% e de 40,4% para 52,5%, respectivamente. Já a região Norte sofreu um decréscimo no número de consórcios, o que pode ser compreensível pelo fato de haver grandes distâncias entre municípios. No mesmo gráfico ainda se percebe que o acréscimo de municípios consorciados ocorreu naqueles municípios que se encontram nas classes de menor tamanho populacional, ao contrário dos municípios consorciados que se encontram nas classes de maior tamanho populacional, as quais sofreram um decréscimo considerável de 17% nos municípios com mais de 500.000 habitantes.

Dentre os consórcios identificados pelo IBGE, alguns são de cooperação horizontal, isto é, participam somente entes federados de mesmo nível, no caso os consórcios intermunicipais, os quais representaram um percentual 96,7% em 2015 em contraste com 88,1% em 2011, tendo um incremento de 8,6% em apenas 4 anos, o que corresponde à 668 novos consórcios públicos intermunicipais no período (gráfico 7). Por outro lado, observa-se um decréscimo na cooperação

vertical com participação de entes federados como o estado e/ou União, tendo esses tipos de parceria decaído 33,8% e 27,6%, respectivamente, no período.

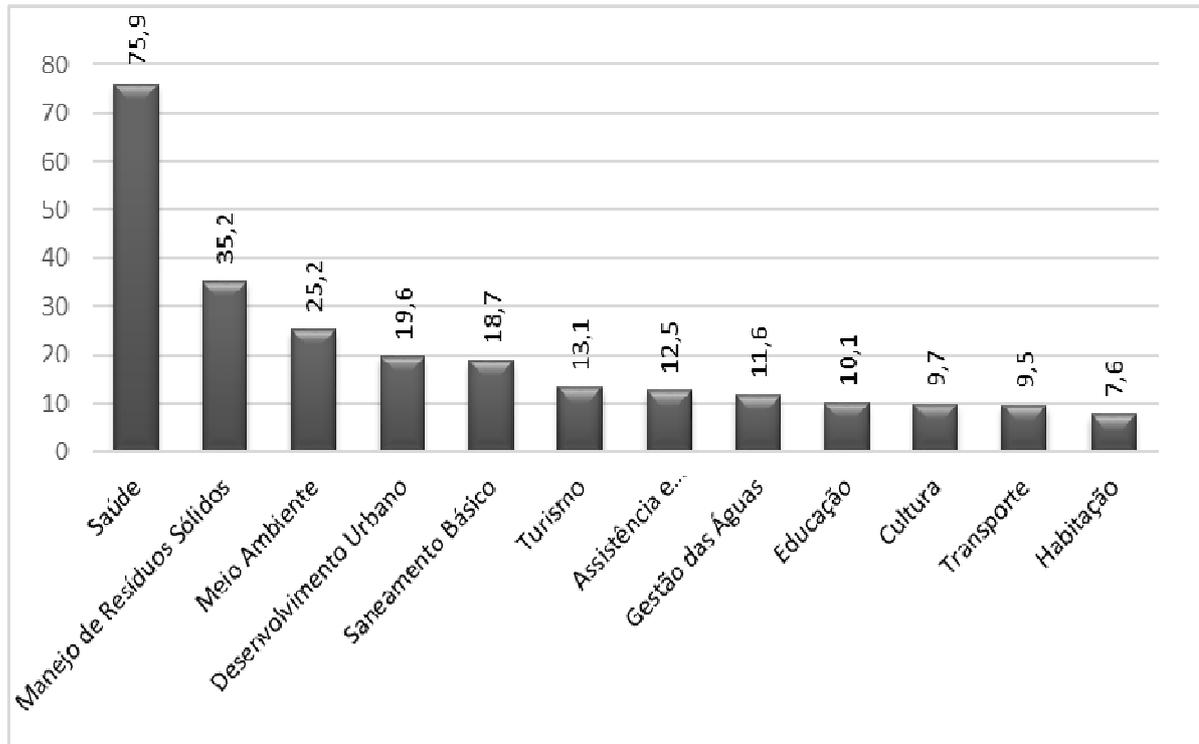
Gráfico 7 Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo o tipo de parceria, Brasil, 2011 e 2015



Fonte: IBGE (2016).

As áreas de atuação desses consórcios são diversas, tais como Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento social, Turismo, Cultura, Habitação, Meio ambiente, Transporte, Desenvolvimento urbano, Saneamento básico, Gestão das águas e Manejo de resíduos sólidos (gráfico 8). Dentre os 3.691 municípios consorciados, 75,9% participam dos consórcios de saúde, o que continua sendo o mais recorrente. Em segundo lugar encontram-se os municípios com consórcios públicos de manejo dos resíduos sólidos, em terceiro lugar os de meio ambiente e em quinto o de saneamento básico contabilizando 35,2%, 25,2% e 18,7%, respectivamente.

Gráfico 8 Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo a área de atuação, Brasil, 2015



Fonte: IBGE (2016).

Isso equivale dizer que no mínimo 1.300 municípios são integrantes de consórcios intermunicipais específicos de manejo de resíduos sólidos. No entanto, cabe ressaltar que muitos desses consórcios, os quais não são específicos de resíduos sólidos, também possuem ações voltadas para essa temática, como por exemplo os de meio ambiente, de saneamento básico, de desenvolvimento, etc. Nesse sentido, pode-se apontar o levantamento realizado pelo Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo realizado para a totalidade do território brasileiro. Ao selecionar apenas os consórcios de desenvolvimento, multifinalitários, de saneamento e de resíduos sólidos existentes no estado do Rio Grande do Sul, encontra-se 189 municípios consorciados que podem desempenhar atividades direta ou indiretamente voltadas para a gestão de resíduos sólidos urbanos, sejam elas integradas ou não (OCPF, 2012).

Promover a prestação de serviços e a gestão pública de uma atividade setorial como a de resíduos sólidos urbanos ou da saúde de modo conjunto, compartilhado e atuando em um território mais amplo daquele em que o gestor público municipal é o responsável legal, não é uma ação de fácil decisão para os gestores num contexto onde prepondera a cultura do imediatismo, de valorização dos interesses individuais e localistas, e de competição entre os municípios em tempos de globalização. A complexidade das relações de cooperação intermunicipal aumenta quando os diversos municípios que possuem interesse

comum são gerenciados por diferentes cores partidárias, especialmente no atual contexto de intolerância e polarização na política e, principalmente, quando se tem muitos interesses econômicos envolvidos.

Também não há como desconsiderar as demais forças que atuam no território, sejam elas empresas prestadoras de serviços públicos, os técnicos revestidos de pretensa neutralidade, mas que também desempenham um papel político nas suas atividades, seja pela atuação direta, indireta ou pela omissão, assim como também as organizações da sociedade civil que podem representar os cidadãos tanto na formação, como na atuação dos consórcios públicos. Quanto aos interesses econômicos, no caso específico da gestão de resíduos sólidos, há de se ter coesão entre os entes consorciados, pois a influência das empresas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos já é intensa quando o município atua sozinho, podendo comprometer as ações de cooperação, porque o poder de influência dessas empresas decorre de suas grandes contribuições ao financiamento de campanhas eleitorais dos candidatos ao governo municipal (ABRAMO, 2005 apud BRASIL/MMA, 2010).

Em continuidade, pode-se citar a experiência da gestão compartilhada do Consórcio do Grande ABC, em que a cultura do empreendedorismo e de cooperação trouxe bons resultados quando as lideranças são conscientes da importância da ação concertada, bem como da constante avaliação dos seus alcances e limites de forma participativa, com a necessidade de superar a lógica setorial (DANIEL, SOMEKH, 2001; VILLALÓN, 2004).

Por outro lado, articular lideranças no âmbito regional para pensar o território conjuntamente requer uma identidade comum, aspecto cultural que propicie a efetiva participação de cada ente federado para além da vontade política dos gestores. É necessária a criação conjunta de uma visão de partilha das responsabilidades e de liderança, de maneira que seja benéfica para a vida de todos os cidadãos e, por consequência, para as municipalidades. Significa promover a colaboração de forma mais ampla e comprometida com políticas, programas e projetos de longo prazo, em que todos os integrantes se sintam empoderados e estejam imbuídos em alcançar um objetivo comum, tendo a convicção de que a partilha de recursos e de poder continuará a ser preservada através de mecanismos de coordenação, de regulação e de canais de comunicação transparentes e sistêmica entre todos os níveis. Para tanto, a simetria entre os entes federados se faz primordial para que a balança não pese mais a favor dos grandes ou médios municípios, em detrimento dos pequenos municípios no processo de redefinição de poder (BRANDÃO, COSTA, ALVES, 2006; PEREIRA, 2014; SILVEIRA, PHILIPPI, 2013).

Nesse sentido, um consórcio público – para ser eficaz e efetivo em um território forjado a partir da coesão que emerge da complexidade inerente da diversidade de escalas e de interesses comuns entre diferentes entes federados – precisa de uma

estruturação consistente e ao mesmo tempo flexível. Os CPs precisam se estruturar de uma maneira que mantenham as suas relações de comunicação entre todos os consorciados e a sociedade civil, o que implica na existência de três subsistemas em constante processo de interação e fortalecimento: o Sistema de Decisão – SD, o Sistema de Controle e Informação – SI e o Sistema Operacional – SO (SILVEIRA; PHILIPPI, 2013).

O Sistema de Decisão – SD é composto por Prefeitos e Vice-Prefeitos, representantes dos governos estadual e federal, quando for o caso. Com ele interage o Conselho Fiscal e o Coordenador do Consórcio. É preciso garantir a participação, em caráter consultivo, da sociedade civil organizada nessas instâncias onde são tomadas as decisões. Dessa forma, não apenas proporciona-se maior transparência, como também a abertura do sistema, de maneira que se possa dialogar mais efetivamente no processo de cogestão, garantindo, assim, a corresponsabilidade dos atores sociais no processo de construção conjunta de uma sociedade sustentável.

O Sistema Operacional – SO, hierarquicamente submetido ao SD, é basicamente composto pela Secretaria Executiva e pelos coordenadores municipais. O coordenador do consórcio, responsável pela secretaria executiva, é o sujeito chave que interliga todos os três sistemas impondo um ritmo propulsor ao Consórcio. Ele influencia diretamente no padrão de interação, sendo responsável tanto pela dinâmica interna como externa do mesmo. É o sistema que possui potencial para a inclusão social e interação com cooperativa de catadores. Todavia, está sujeito às coerções dos arranjos do SD e das suas regulações formais e informais, bem como das limitações de seus atributos físicos e tecnológicos.

A definição de responsabilidades, a estruturação administrativa do setor nas coordenações municipais, e a capacitação constante dos trabalhadores do consórcio e dos municípios não apenas qualificam as relações entre os consorciados como as intensificam, de maneira que o Sistema de Controle e Informação – SI também possa ser ágil e profissionalizado, colaborando efetivamente com a concertação. Esse, necessariamente precisa estar sob a responsabilidade da Secretaria Executiva. Embora haja essa autonomia, sofre as consequências das relações de uma lógica difusa com as coordenações municipais, as quais têm o domínio das suas informações e a atribuição de as repassarem para a Coordenação Executiva.

Conclusão

Os arranjos institucionais não se constituem uma novidade entre os entes federados municipais, no entanto, a partir no novo arcabouço jurídico da Constituição Federal de 1988, de emendas constitucionais, da Lei dos Consórcios

Públicos e das políticas públicas setoriais, foi proporcionada maior segurança jurídica, econômica e política para os consorciados em comparação aos arranjos até então formalizados ou não.

Dessa forma, foi crescente a tomada de decisão de gestores públicos municipais no país, em especial nas regiões Sul e Sudeste e entre os municípios de pequeno porte, a ingressarem em consórcios públicos a fim de ampliar a sua capacidade de atendimento dos serviços públicos, em especial nas áreas de saúde e de resíduos sólidos, dentre outras. Sob a ótica setorial, no caso da gestão integrada de resíduos sólidos, tem-se a convicção de que os Consórcios Públicos constituem em caminho viável para a resolução de problemas comuns entre as municipalidades, visto o ganho de escala em que se alcança, especialmente para atender as exigências legais da PNRS, com a destinação final de resíduos sólidos através de aterros sanitários apenas de rejeitos. Projetar e gerenciar aterros sanitários regionais através dos CPs, assim como as demais ações da gestão integrada de resíduos sólidos, como as usinas de compostagem regional, é de fundamental importância, visto que o Brasil ainda apresenta 52,2% dos municípios com lixões como unidades de disposição no solo e apresenta um déficit na cobertura dos serviços de coleta de resíduos em cerca de 39 milhões de habitantes.

Diante dessas características e das dificuldades no processo de gestão consorciada de resíduos sólidos no Brasil, ressalta-se a importância de definição prévia dos limites de atuação de cada ator social nos CPs, de maneira que as regras formais e informais de funcionamento estejam em consonância com a finalidade do consórcio. É importante preservar o mesmo, para que não seja palco de ambições individualistas e de cunho político-partidárias, muito propícias em organizações com visibilidade regional, com atitudes competitivas que minam a ação cooperativa e colaborativa. A simetria nas relações de poder que se materializam no território físico das diferentes municipalidades consorciadas reveste-se de importância, em especial com a conjunção de diferentes atores sociais da sociedade civil na regulação do mesmo. Desse modo, para viabilizar a participação de atores sociais divergentes, que se constituem em grupos de interesses (OFFE, 1989), mas que fazem parte do mesmo ambiente, a busca de um espaço que proporcione a sincronicidade e a diacronicidade do sistema de decisão faz-se pertinente, de maneira que a alteridade, o diálogo de saberes e o discurso crítico sejam respeitados.

Muitas questões ainda ficam em aberto, tais como por que os CPs com a participação da União e/ou dos estados caíram consideravelmente em quatro anos? Como articular nesses espaços, que se constituem como plurais, as diferentes políticas públicas setoriais no território, com a finalidade última de proporcionar o desenvolvimento regional? Como ocorrem as experiências de gestão compartilhada e suas implicações no território em outros países, em especial na América Latina? São desafios que precisam constar na pauta de um programa de pesquisa.

Agradecimentos: Esse trabalho recebeu a valiosa contribuição do mestrando em Desenvolvimento Regional Ismael Christmann e do bolsista de iniciação científica voluntária Gabriel Hauschild, acadêmico do curso de Engenharia Civil, da UNISC.

Referências

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2014**. São Paulo: ABRELPE, 2015.

BRANDÃO, Carlos A.; COSTA, Eduardo J. M. da; ALVES, Maria A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação socioproductiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, Clélio C.; CROCCO, Marco (Orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2006. p. 195-223.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988, 298p.

_____. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998**. Senado Federal, 1989.

_____. **Lei nº 11.107/05**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. 2005.

_____. **Decreto nº 6.017/07**. Regulamenta a Lei Federal nº 11.107/05. 2007a.

_____. **Lei nº 11.445/07**. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB. 2007b.

_____. **Lei nº 12.305/10**. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. 2010.

BRASIL/Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

BRASIL/MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório Técnico 2 - RT 2: Elaboração de Documentos de Apoio à Implementação dos Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná**. Brasília: MMA, 2010.

BRASIL/SEDU. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. **Avaliação de Serviços de Limpeza Urbana no Brasil**. Brasília, fevereiro 2002. CD-ROM.

CEPAM. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. **Informativo CEPAM**, São Paulo, ano I, n. 2, janeiro de 2001.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. **Consórcios Intermunicipais**: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 96 p.

CUNHA, Rosani E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: **Revista do Serviço Público – RSP**, ano 55, n. 3, jul-set, p. 5-36, 2004.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nádia. Gestão compartilhada, limites e possibilidades: a experiência do Grande ABC. **Informativo CEPAM**, São Paulo, ano I, n. 2, p. 159-170, 2001.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In: CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo, 1999. 400 p.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente2002.pdf. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2005**. Gestão Pública. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Perfil dos Municípios - 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municípios/2013/munic2013.pdf. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Estimativas de População 2016**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em Ago 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos**: relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2012.

LAMPARELLI, Celso M. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo, 1999. p. 229-236.

MACHADO, José A.; ANDRADE, Marta L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 48(3), p. 695-720, maio/junho, 2014.

MOISÉS, Hélio N. Cooperação intermunicipal para a gestão do lixo. **Informativo CEPAM**, São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Unidade de Políticas Públicas – UPP, v. 1, n. 2, p. 122-130, 2001.

MOREIRA, Mariana. Natureza Jurídica dos Consórcios Intermunicipais. **Informativo CEPAM**, São Paulo, ano I, n. 2, p. 21-31, 2001.

OCPF. Observatório dos consórcios públicos e do federalismo. **Pesquisa Quantitativa Sobre Consórcios Públicos**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://media.ocpf.org.br/2014/11/metodologia-dados-ocpf.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2015.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989. 322 p.

PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível em Portugal: fratura(s) entre teoria e prática(s). In: DALLABRIDA, Vadir R. (Org.). **Desenvolvimento territorial**: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a indicação geográfica como referência. São Paulo: LiberArs, 2014. p. 135-151.

PRATES, Ângelo M. Q. **Consórcios públicos intermunicipais: uma análise dos consórcios intermunicipais de Saúde em Minas Gerais a partir do Índice de Desempenho do SUS – IDSUS/2011.** In: I Seminário do Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade – SEDRES. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.

RIBEIRO, Wladimir A. **Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos.** Brasília: CNM, 2007. 72 p.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos – PERS.** 2014. Disponível em: <http://www.pers.rs.gov.br/noticias/arq/ENGB-SEMA-PERS-RS-40-Final-rev01.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

RIOS, Ricardo B. A dimensão político-territorial dos consórcios públicos intermunicipais: uma análise da espacialidade no contexto brasileiro. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. **Anais...** Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 1329-1341.

SALOMÃO, Lucas. **Senado aprova prorrogação do prazo para extinção de lixões.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-prorrogar-por-2-anos-extincao-de-lixoes.html>. Acesso em: 14 jul. 2015.

SILVA, Adriana C. da. Federalismo e gestão do território: os consórcios públicos como prática de cooperação territorial. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. **Anais...** Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 1024-1036.

SILVEIRA, Rosí C. E. da; PHILIPPI, Luiz S. Gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos em municípios de pequeno porte no sul do Brasil. In: 27. Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. **Anais...** Goiânia: ABES, 2013.

TORRES, Luiz A. G. Consórcio intermunicipal. **Informativo CEPAM**, São Paulo, ano I, n. 2, p. 17-20, 2001.

VERDÉLIO, Andreia/EBC. **Governo federal defende prorrogação do prazo da lei que acaba com os lixões.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-02/governo-federal-espera-pela-prorrogacao-do-prazo-da-lei-que-acaba-com-os>. Acesso em: 15 jul. 2016.

VILLALÓN, Josefina C. Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación y cooperación interadministrativa. In: GONZÁLEZ Juan R.; DASÍ, Joaquín F. (Eds.) **Ordenación del territorio y desarrollo territorial**. España: Ediciones TREA, 2004. p. 233-240.

Endereço para correspondência:

Rosí Cristina Espindola da Silveira – rosi@unisc.br
Av. Independência, 2293, Bairro Universitário
96.815-900 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil