

## OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, BRASIL

José Laécio de Moraes  
Universidade Estadual Paulista  
laeciomoral@hotmail.com

### EIXO TEMÁTICO: GEOECOLOGIA DAS PAISAGENS, BACIA HIDROGRÁFICAS, PLANEJAMENTO AMBIENTAL E TERRITORIAL

#### Resumo

Os consórcios intermunicipais para o manejo de resíduos sólidos, - instrumento da lei brasileira de Política Nacional de Resíduos Sólidos aprovada em agosto de 2010- surgem como uma solução conjunta e coordenada entre os municípios para esse fim. O estado do Ceará, área de estudo deste trabalho, vêm implantando políticas de fomento à criação de consórcios intermunicipais como uma alternativa para a resolução de problemas relacionados aos resíduos gerados em seu território. Sendo o objetivo deste trabalho, avaliar os consórcios públicos como um modelo de gestão para os resíduos sólidos urbanos de municípios de pequeno porte. O procedimento metodológico utilizado como base neste trabalho consistiu na utilização de pesquisa bibliográfica e aplicação do método qualitativo, através da coleta de informações e entrevistas efetuadas a gestores municipais (prefeitos, secretários e coordenadores de meio ambiente). Os resultados apontam que a constituição de consórcios públicos para a gestão de resíduos sólidos no Ceará tem sido bem aceita por parte dos gestores públicos municipais, uma vez que a grande maioria destes relatou que é incapaz de fazer uma gestão economicamente viável e ambientalmente correta se atuarem de forma isolada. Conclui-se, então, que os consórcios intermunicipais, têm importante papel na gestão integrada dos resíduos sólidos, possibilitam economia financeira, geram empregos e renda, diminuem passivos ambientais e trazem uma melhoria na qualidade de vida da população atendida pelos mesmos.

**Palavras-chave:** Consórcios públicos; resíduos sólidos; gestão integrada.

#### Abstract

The inter-municipal consortia for the management of solid waste - an instrument of the Brazilian law of National Solid Waste Policy adopted in August 2010 - emerge as a solution joint and coordinated between the municipalities for this purpose. The state of Ceará, the study area of this work, are implementing policies to encourage the creation of inter-municipal consortia as an alternative to solving problems related to waste generated within its territory. Since the objective of this study was to evaluate public consortia as a management model for municipal solid waste for the small municipalities. The based approach used in this study consisted in the use of literature and application of qualitative methods by collecting information and interviews carried out at municipal (mayors, secretaries and environmental coordinators). The results indicate that the formation of consortia for the solid waste management in Ceará has been well accepted by the municipal administrators, since the vast most of these reported being unable to make management economically viable and environmentally friendly if they work in isolation. It follows, then, that the inter-municipal consortia, have an important role in integrated management of solid waste, enable the financial economy, generate jobs and income, reduce environmental liabilities and bring a better quality of life of the population served by them.

**keywords:** Public Consortia; Solid Waste; Integrated Management.

## **1. Introdução**

No Brasil, país de dimensões continentais, observa-se, em função disto, discrepâncias econômicas, sociais e ambientais, que resultam em diferentes maneiras de enfrentamento quanto à problemática ambiental, de região para região, inclusive, entre os municípios. Essas diversidades regionais e intrarregionais devem ser consideradas dentro de uma política nacional de gestão de resíduos. Uma medida muito oportuna e de nosso interesse consiste na necessidade dos municípios de estabelecer formas consorciativas para resolver os problemas dos seus resíduos sólidos urbanos, isto porque as ações em conjunto de prefeituras (e comunidade), tem demonstrado ser muito mais eficazes que quando se atua individualmente. Os consórcios intermunicipais para o manejo de resíduos sólidos - instrumento da lei brasileira de Política Nacional de Resíduos Sólidos aprovada em agosto de 2010 - surgem como uma solução conjunta e coordenada entre os municípios para esse fim. Espera-se que a implementação desta nova Política contribua efetivamente com a formação de consórcios, unindo esforços para resolver, de forma integrada, problemas que individualmente seriam mais difíceis de ser superados, buscando, dessa forma, a melhoria da qualidade de vida da população e a uma maior eficiência na aplicação de recursos existentes.

O estado do Ceará, área de estudo deste trabalho, vem implantando políticas de fomento à criação de consórcios intermunicipais como uma alternativa para a resolução de problemas relacionados aos resíduos gerados em seu território. Neste cenário, um estudo sobre a percepção das municipalidades envolvidas em projetos de consórcios sobre o funcionamento destes, bem como análise integral desses sistemas, é pertinente. Sendo o objetivo deste trabalho, avaliar os consórcios públicos como um modelo de gestão para os resíduos sólidos urbanos de municípios de pequeno porte.

## **2. Métodos**

O procedimento metodológico utilizado como base neste trabalho consistiu na utilização de pesquisa bibliográfica e aplicação do método qualitativo, através da coleta de informações e entrevistas efetuadas a gestores municipais (prefeitos, secretários e coordenadores municipais de meio ambiente), foi utilizado como amostragem para esta pesquisa os nove municípios participantes do Consórcio da Região Centro-Sul do Ceará.

### 3. Revisão de bibliografia

#### 3.1 Os Consórcios Públicos

Na visão de Torres (2001, p. 17), os consórcios implicam na:

(...) idéia de associação, ligação, união e, no âmbito das relações intermunicipais, nada mais apropriado do que a formação de entidades visando ao estudo, acompanhamento e diagnóstico das soluções que, via de regra, envolvem municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente em função de forte demanda dos administrados.

Neste sentido, consórcios intermunicipais podem ser entendidos como entidades formadas através da união articulada de vários entes federados, que disponibilizam, através de contratos, recursos humanos e materiais em busca de atingir objetivos comuns, pois, individualmente não teriam recursos suficientes para atingi-los.

É sabido que em setores tais como educação, saúde, transporte, saneamento e outros, o entrelaçamento dos problemas e soluções esta relacionado a dois ou mais municípios. No caso brasileiro, as praticas de cooperação intermunicipal ainda se constituem em ações incipientes: pode-se enfatizar o setor de saúde, a gestão metropolitana de bacias hidrográficas, bem como convênios efetuados no gerenciamento de projetos de natureza institucional (FREITAS, 2007).

No Brasil, a formação de sistemas de cooperação entre municípios através de consórcios intermunicipais passou a ser um novo formato de gestão de políticas públicas que vem sendo aplicado, principalmente pela área de saúde coletiva, que adquire uma dimensão mais concreta com a instituição oficial, pelo Ministério da Saúde, da estratégia de regionalização do Sistema Único de Saúde, em 2001, passando, posteriormente, a ser instrumento utilizado também pelos demais Ministérios, encabeçados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para promoção do desenvolvimento através dos territórios da cidadania, que são redes intermunicipais de colaboração que atuam em âmbitos regionais e locais, com o objetivo de proporcionar vantagens competitivas às organizações integrantes, o que torna essa iniciativa fundamental em muitas localidades e regiões, por ser um ponto importante na construção do desenvolvimento e na estruturação da economia local e regional. (MDA, 2007)

No que tange à temática dos consórcios, o governo federal regulamentou a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais para união, os estados o distrito federal e os municípios contratarem consórcios públicos para realização de suas metas de interesse. A avaliação da instituição de políticas públicas, como a de formação de consórcios, conforme aponta Figueiredo (1986), ajuda a elucidar se a política esta condizente com princípios de justiça política e social, minimamente aceitos e sobre os quais existe um consenso mínimo e, ainda, se houve a efetiva apropriação dos benefícios avaliar o desempenho institucional dos municípios integrantes.

Enquanto política pública, os consórcios podem ser constituídos entre dois ou mais entes da federação (Municípios, Estados e União), são entidades sem fins lucrativos, e que tem como finalidade a prestação de serviços e desenvolvimento de ações conjuntas que visem o interesse coletivo e benefícios públicos. Podendo abranger serviços como: educação; saúde; pesquisa e estudos técnicos; cultura, esporte e turismo; transporte público e segurança pública; resíduos sólidos, saneamento básico e gestão ambiental; desenvolvimento regional, urbano, rural, agrário e obras públicas; manutenção de equipamentos e informática, entre outras.

Quanto às suas formas de associação, os consórcios podem ser formados por entes federados de duas formas:

- Horizontal - quando são constituídos por entes da mesma esfera de governo: Município - Município; Estado-Estado.
- Vertical: quando constituído por entes de diferentes esferas de governo: Município – Estado; Estado – União; Município – Estado - União

No que se refere à sua natureza jurídica, os consórcios públicos devem constituir pessoas jurídicas, para que possam assumir direitos e obrigações. Sendo que as suas personalidades jurídicas podem ser de Direito Público ou de Direito Privado. A Lei 11.107/2005 prevê que os Consórcios de Direito Público são associações públicas de natureza autárquica, integrantes da Administração Indireta e devem obedecer a todos os princípios da Administração Pública. Já no caso de Consórcios de Direito Privado as pessoas jurídicas instituídas para a realização de objetivos de interesses comuns, são personificadas sob o direito privado. Pode adotar as formas de associações ou de fundações, e mesmo regidas pelo direito privado, obedecem às normas de direito público, pois, independentemente da personalidade jurídica, os Consórcios terão que atender às normas de Direito Público.

Quando se tratam de vantagens da constituição de consórcios, no campo gerencial, os consórcios: (1) agilizam a execução de projetos, barateiam custos e atendem mais direta e adequadamente às demandas locais e regionais; (2) são instrumentos de descentralização de recursos técnicos e financeiros; (3) garantem maior cooperação, maior descentralização e mais prestígio para os municípios; (4) possibilitam ganhos de escala, melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios; (5) permitem alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em espaços regionais e territórios, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos e; (6) contribuem para a transparência das ações das esferas de poder envolvidas e para a racionalização e otimização na aplicação dos recursos públicos.

A constituição de um consórcio público deve seguir etapas bem definidas para que o mesmo possa ter segurança jurídica e possa funcionar de forma articulada entre os membros consorciados.

Devem existir, previamente, estudos detalhados sobre a viabilidade financeira do consórcio, para que, assim, os membros possam usufruir de maiores benefícios. Apresentando-se viabilidade para o mesmo e vontade dos partícipes para realizar suas tarefas constitucionais e gerir seus próprios serviços, de maneira a alcançar o desenvolvimento de sua população, os entes federados deverão elaborar e assinar o Protocolo de Intenções do consórcio, que é um dos principais documentos na constituição do consórcio, pois, por meio dele são estabelecidas as condições para o seu funcionamento, possuindo conteúdo mínimo, que deve obedecer ao que está previsto na Lei de Consórcios Públicos e na sua regulamentação.

A etapa seguinte deve ser a ratificação do Protocolo de Intenções, esta se efetua por meio de Lei, na qual o Poder Legislativo de cada ente consorciado aprova o protocolo de intenções, que se transformará em Lei que irá reger o Consórcio-Contrato do Consórcio Público. O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público.

Após as etapas anteriores deve ser convocada a assembléia geral do consórcio público, que decidirá sobre o seu Estatuto, que tem por finalidade dispor sobre a organização do Consórcio, a estrutura administrativa, os cargos, as funções, atribuições e competências, forma de eleição, de organização e demais regras para sua funcionalidade.

O Estatuto deve ser aprovado pela Assembléia Geral e publicado na Imprensa Oficial, no âmbito de cada ente consorciado, para que possa produzir os seus efeitos.

### **3.2 Os Consórcios Públicos e a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos**

Os Consórcios Públicos de Gestão de Resíduos Sólidos (CPGRS) estão constituídos sob jurídica de associação pública, criados mediante contrato de gestão, regido pelas normas da Lei Federal n 11.107/2005 e respectivas Leis municipais, pelo termo de protocolo de intenções firmado entre os municípios, pelo código civil brasileiro e seu estatuto social. A área de atuação do consórcio é compreendida pela soma dos territórios das cidades que o integram, constituído uma unidade territorial, sendo facultado o ingresso de novos consorciados ao CPGRS, a qualquer momento e a critério do conselho de administração (RABELO, 2008).

Os CPGRS têm a seguinte estrutura básica: conselho de administração, conselho fiscal e secretaria executiva. O conselho de administração é o órgão deliberativo composto pelos prefeitos e vice-prefeitos dos municípios consorciados. O conselho fiscal é o órgão de fiscalização, constituído por tantos membros quantos sejam os municípios participantes. A secretaria executiva é o órgão executivo encarregado do apoio técnico e administrativo, constituído por um secretário executivo, um gerente e um supervisor administrativo.

Para a formação de um consórcio para gestão de resíduos sólidos, conforme Oliveira (2004, p. 28):

É importante considerar a proximidade das sedes dos municípios, bem como a facilidade de acesso e a disposição e a boa vontade dos prefeitos envolvidos no processo em buscar soluções conjuntas para os problemas de seus municípios. No entanto, só a proximidade entre os entes consorciados não garante o sucesso do consórcio, a região também deve apresentar rodovias que facilitem o tráfego dos veículos de coleta de resíduos ao aterro sanitário. Além destes fatores descritos, o que geralmente inviabiliza a constituição dos consórcios são a incompatibilidade de ideais partidários e a vaidade política. Por isso, deve-se assegurar que no processo de negociação, sejam abordados somente os possíveis benefícios que o consórcio poderá proporcionar à região e, não, as disputas políticas internas ou externas as suas comunas.

A gestão de resíduos sólidos urbanos através de consórcios públicos traz uma série de benefícios sociais e ambientais, dentre os quais podemos citar: a) economia no processo de captação e tratamento de água para abastecimento das cidades, pois o recurso não estará contaminado pelo chorume emanado dos lixões; economia de recursos naturais, através da reciclagem dos materiais triados; c) melhoria da qualidade de vida dos catadores que trabalham nos lixões, porque com a criação de um consórcio estes indivíduos poderão se organizar em cooperativas, trabalhando em locais salubres e com equipamentos adequados; entre outros.

### **3.3 A Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos no Ceará**

O estado do Ceará aprovou em 2001 a Lei de Política Estadual dos Resíduos Sólidos que determina que os municípios devem gerenciar os seus resíduos sólidos em conformidade com os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos por eles previamente elaborados e licenciados pelo órgão ambiental estadual.

Segundo o Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE), (2000), o atendimento dos serviços de limpeza de 70 a 100% da população urbana é realizado por 47% das prefeituras, enquanto que o mesmo atendimento sobre o total da população é de 25%. Isso determina certa fragilidade das prefeituras na realização dos serviços de coleta de resíduos sólidos, principalmente às de pequeno porte e as de áreas rurais.

O IPLANCE (2000) constatou, ainda, que o Ceará possui 184 municípios, produzindo 10.150,5 t/dia de lixo, dos quais 72% vão para aterros sanitários ou controlados e 27% vão para vazadouros a céu aberto. A princípio, essa seria uma situação favorável, se não fossem os dados de municípios que destinam seus resíduos sólidos em lixões, que representam, aproximadamente, 90%. Praticamente, somente os grandes centros possuem aterros sanitários como é o caso da região

metropolitana de Fortaleza, com os aterros de Caucaia, Eusébio e Maracanaú, a cidade de Sobral em fase de implantação e alguns consórcios intermunicipais em fase de estudos iniciais.

A Lei 13.103/2001, que institui a Política de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará, já previa o “incentivo à gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, mediante a cooperação entre municípios com adoção de soluções conjuntas, em planos regionais” (CEARÁ, 2001).

É importante ressaltar que no estado do Ceará as iniciativas individuais de destinar os resíduos para aterros não prosperaram, acabando por transformá-los em lixões com agressão direta ao meio ambiente e a saúde da população. Tal agressão vem sendo cobrada diariamente pelos órgãos de controle e ambientalistas com a imposição de pesadas multas, onerando cada vez mais os municípios. Para minimizar esta problemática, estudos apontaram a necessidade de se dividir o Estado em 30 consórcios regionais, englobando os 184 municípios, para essa finalidade específica.

### **3.4 A Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Incentivo Formação de Consórcios Públicos**

Diante do quadro atual em que se encontram os resíduos sólidos no Brasil, a aprovação e sanção da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei nº 13.205/2010), para estabelecer princípios, objetivos e instrumentos, bem como diretrizes e normas para o gerenciamento dos resíduos no país, foi de extrema relevância. Mais relevante ainda é o fato dessa política definir um papel para o Estado na direção de um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável.

A PNRS foi intensamente debatida por inúmeros setores sociais interessados na implementação de uma legislação que não apenas regule o funcionamento desta área, mas principalmente institua leis que resultem em mudanças na situação dos resíduos sólidos em nível federal, estadual e municipal.

Um ponto chave da PNRS envolve mudanças em toda cadeia produtiva, tendo em vista a busca de um novo paradigma – o da sustentabilidade ambiental. A responsabilização das indústrias envolve desde o processo de produção de bens e serviços até o pós-consumo, o que deverá levar à revisão de processos produtivos com vistas à redução da geração de resíduos. Esta abordagem requer do setor produtivo uma redefinição e uma nova postura quanto às matérias-primas utilizadas e quanto ao perfil de produtos oferecidos no mercado.

Propostas semelhantes a da PNRS vêm sendo defendidas em âmbito mundial e em diversos fóruns e redes sociais no país apontando para a não produção de novos materiais e produtos que exijam tecnologias novas de fabricação e de reciclagem, visto que os dois processos exigem aportes de matérias-primas e energia cada vez maiores. Outra via para a redução é estimular a produção de bens com alta durabilidade e integralmente recicláveis.

A PNRS servirá como aporte legal para propor aos gestores municipais novos modelos de gestão compartilhada de resíduos sólidos através de alternativas econômico e tecnicamente viáveis para a destinação dos resíduos à aterros sanitários, através da criação de consórcios intermunicipais, uma vez que esta trás uma serie de incentivos à adoção de soluções consorciadas, pois, a mesma, estabelece, em seu Artigo 18, que:

(...) serão priorizados no acesso aos recursos da União os Municípios que: optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos (BRASIL, 2010).

Já no seu Artigo 19, a Lei refere-se mais uma vez às soluções consorciadas, uma vez que exige que, no que refere-se ao conteúdo mínimo dos planos municipais de gestão de resíduos, estes deverão conter:

(...) identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais (BRASIL, 2010).

No tocante aos incentivos financeiros, o Art. 45 da Lei, sugere que:

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, 2010).

#### 4. RESULTADOS, DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Os resultados apontam que a constituição de consórcios públicos para a gestão de resíduos sólidos no Ceará tem sido bem aceita por parte dos gestores públicos municipais, uma vez que a grande maioria destes relatou que é incapaz de fazer uma gestão economicamente viável e ambientalmente correta se atuarem de forma isolada.

Os consórcios surgiram como instrumentos para viabilizar formas de solucionar problemas através da cooperação entre municípios, em substituição aos conflitos e à disputa individualizada por recursos que muitas vezes corriam o risco de serem mal gerenciados.

Os líderes políticos têm papel fundamental na implantação, continuidade e sucesso na gestão de consórcios, uma vez que estes passam a mudar seu comportamento competitivo por atitudes

cooperativas, através da busca por soluções conjuntas e o aproveitamento de oportunidades comuns aos partícipes.

O estudo apontou que, embora haja aceitação por parte de muitos dos administradores municipais, ainda existe resistência por outros, alegando-se a dificuldade política de que os consórcios sejam aprovados nas câmaras municipais, dada a rivalidade política entre executivo e legislativo municipal.

Conclui-se, então, que os consórcios intermunicipais, têm importante papel na gestão integrada dos resíduos sólidos, possibilitam economia financeira, geram empregos e renda, diminuem passivos ambientais e trazem uma melhoria na qualidade de vida da população atendida pelos mesmos.

## Referências

BRASIL, **Lei nº 13.205 de 2 de Agosto de 2010**. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)> Acesso em: 8 Nov. 2011.

\_\_\_\_\_, **Lei nº Lei nº 11.107 de 6 de Abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: 8 Nov. 2011.

CEARÁ, **Lei 13.103 de 24 de Janeiro de 2001**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br>>. Acesso em: 8 Nov. 2011

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1986.

FREITAS, C. G. L. **Planos diretores municipais: integração regional estratégica - roteiro metodológico**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

IPLANCE. **Mapa da situação dos resíduos sólidos no Ceará**: relatório de pesquisa IPLANCE, 2000.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desenvolvimento com todos. <http://www.mda.gov.br/sdt> - 2007

OLIVEIRA, G. **Consórcio intermunicipal para o manejo integrado de lixo em cinco municípios da região administrativa de Bauru**. Dissertação (Mestrado) –Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro: UNESP, 2004. p. 28.

RABELO, E. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de João Monlevade – Preservação, pioneirismo e inclusão social**. Projeto vencedor do concurso: projetos de gestão de resíduos sólidos FEAM. Belo Horizonte, 2008.

TORRES, L. A. G. **Consórcio intermunicipal**. In: INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, V.1, n.2, 2001. p. 17.