

APONTAMENTOS TEÓRICOS ACERCA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Wagner Luiz Alves da Silva¹

A ideia de consorciamento entre entes federados não é recente no Brasil, datando século XIX as primeiras possibilidades de união de diferentes municípios para a cooperação e/ou resolução de determinada questão. Com o advento da nova Constituição Federal, a ideia de cooperação foi acrescentada por meio da emenda constitucional nº 19 ao Artigo 241, feita em 1998.

Decorrente da histórica centralização das decisões no âmbito federal brasileiro, Arretche (2004) pondera que na esfera do saneamento, a autoridade é ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias.

Para Nascimento Neto e Moreira (2012, p. 256), “[...] no Brasil, a utilização de modelos de consorciamento tem respondido a momentos de maior autonomia e descentralização federativa, se pautando como instrumento de cooperação e pactuação federativa”, mas ainda percebem-se poucas ações desse porte que realmente funcionem.

No que se refere a sua constituição, entende-se que um consórcio pode ser constituído entre dois ou mais entes da federação, sendo entidades sem fins lucrativos, tendo como finalidade a prestação de serviços e desenvolvimento de ações conjuntas que visem o interesse coletivo e benefícios públicos.

No entanto, somente em 2005, uma legislação federal sobre Consórcios foi instituída (Lei nº 11.107), a qual institui em seu Parágrafo 1º que este órgão “[...] constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado” (BRASIL, 2005).

¹ Bacharel e Licenciado em Geografia, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos (PPEUR) e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Quando analisamos a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), a Lei de Consórcios Públicos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei nº 12.305/2010), percebe-se que há uma harmonização na concepção das ideias e gestão compartilhada dos resíduos. Essa harmonização fica mais clara quando lemos o Artigo 17 da PNRS:

Art. 17 - O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

[...]

VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Quanto as suas formas de associação, os consórcios podem ser formados por entes federados de duas formas: Horizontal (Município-Município; Estado-Estado) e Vertical (Município-Estado, Estado-União, Município-Estado-União) (MORAES; GODOY, 2012).

Com relação a consórcios que estejam diretamente ligados a esfera do saneamento, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), publicação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2013), aponta os principais tipos de serviços previstos ou executados pelos consórcios, dentre os quais destacamos a implementação de apoio técnico; elaboração de planos de gestão de resíduos sólidos; implantação e operação de aterro sanitário compartilhado; implantação e operação de coleta seletiva; atuação sobre os resíduos de construção civil; coleta e destinação de resíduos eletrônicos; e consultoria e capacitação para a captação de recursos financeiros.

O SNIS ainda elenca por meio de mapeamento a existência 151 consórcios nas áreas de saneamento ou especificamente de resíduos sólidos no Brasil, totalizando 1.213 municípios abrangidos. Assim, decidimos enumerar dois exemplos de consórcios já implementados.

O primeiro deles, Consórcio Intermunicipal Brasil Central (CBC), é composto por vinte e cinco municípios do Estado de Goiás, contabilizando uma população de 194.670 habitantes distribuída em uma área territorial de 3.484 km², (IBGE, 2010).

Os municípios consorciados apresentam populações reduzidas, geralmente inferiores a vinte mil habitantes, além de uma evolução populacional de apenas 0,46% ao ano, cenário que demonstra uma baixa geração de resíduos sólidos, totalizando aproximadamente 161,2 ton./dia (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL BRASIL CENTRAL, 2013).

O CBC, caracterizado como um consórcio de saneamento, ainda pode compreender ações no campo da gestão de redes de esgotos, usinas de compostagem, obras de urbanização (ruas, praças e calçadas), construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, entre outras.

De acordo com informações do próprio consórcio, o CBC conta com três aterros existentes, mas com base na demanda de geração de resíduos, serão necessários dois novos aterros adicionais para atender o consórcio. Com relação à coleta seletiva nos municípios, esta é desempenhada de maneira pontual e descontínua.

A segunda experiência é o Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (CIGRES), sendo fundado em 2001, localizado no noroeste do estado do Rio Grande do Sul e, embora tenha uma considerável quantidade de municípios, estes são em sua totalidade caracterizados como pequenas cidades, não atingindo trinta mil habitantes na área urbana.

Sobre o processo de surgimento do Consórcio, esta “[...] surgiu pela necessidade de um local adequado para o recebimento e destinação dos resíduos dos municípios, para que pudessem atender às exigências legais [...]” (CALDERAN, 2013, p. 180).

Com relação à efetivação do consórcio, Calderan (2013) ainda destaca que o responsável técnico do CIGRES mencionou que esta só foi possível devido a um

incentivo financeiro do Governo Federal por meio do programa denominado “Brasil joga limpo”, tendo a Caixa Econômica Federal como órgão gerenciador do recurso.

A região consorciada possui uma população total de 172.696 habitantes (IBGE, 2010), sendo que boa parte de sua economia está voltada para a produção agrícola, pecuária leiteira, criação de suínos e aves e a maior concentração de pessoas é essencialmente voltada para a agricultura familiar. A região ainda apresenta pequenas indústrias e alguns segmentos de prestação de serviços (CALDERAN, 2013).

O quantitativo populacional pouco superior à metade do total de habitantes corresponde às pessoas que residem nas áreas urbanas, com isso, as populações rurais ficam descobertas pelo serviço de coleta do Consórcio. Já a geração de resíduos, a média mensal de 1.380 toneladas, o que corresponde a 0,450 Kg/dia.

Quando verificamos o motivo pelo qual os municípios decidiram formar um Consórcio de Resíduos, foi identificada a falta de alternativas para os mesmos prestarem os serviços públicos de coleta e destinação final de resíduos sólidos, decorrentes custo crescente desse tipo de serviço e o surgimento de um cartel das empresas que vendiam seus serviços para as municipalidades (CALDERAN, 2013).

Devido à deficiência de dados que demonstre um cenário mais detalhado, podemos inferir que a principal problemática do Consórcio é a falta de destinação adequada aos resíduos produzidos nas áreas rurais, principalmente no que se refere ao quantitativo populacional que é expressivo.

Com relação às ações de Educação Ambiental e Coleta Seletiva, o CIGRES conta com “seis municípios que possuem um sistema implantado com apoio do Consórcio. Quanto ao recolhimento e transporte, estes são de responsabilidade dos municípios, quer seja operados por eles mesmos ou terceirizados” (CALDERAN, 2013). Existem também visitas de alunos ao aterro sanitário para atividades de sensibilização por meio de apresentações teatrais e distribuição de materiais educativos.

A implementação de consórcios de saneamento e/ou resíduos sólidos no território brasileiro está diretamente relacionada a preocupações ambientais, notadamente às formas como os resíduos eram destinados anteriormente. Entretanto, iniciativas de mitigação à problemática são pontuais e tudo nos leva a acreditar que esse cenário não mudará nos próximos anos, principalmente em decorrência da possível prorrogação da data limite para o fechamento dos lixões e a consequente destinação ambientalmente correta dos resíduos.

Assim, a maioria das municipalidades ainda apresentará essa problemática, uma vez que

[...] é importante destacar que a maioria dos municípios brasileiros apresenta uma situação extremamente delicada em relação aos modelos tradicionalmente adotados para o manejo dos resíduos sólidos, expondo uma insuficiência técnica e administrativa que é agravada pela frequente insustentabilidade financeira dos sistemas implantados (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2012, p. 275).

O conjunto de situações destacadas pelos autores acima retrata a impotência para a resolução da questão, especialmente se forem implementadas políticas públicas unilaterais.

Procuramos acrescentar ainda que “[...] o que geralmente inviabiliza a constituição dos consórcios são a incompatibilidade de ideais partidários e vaidade política” (MORAES; GODOY, 2012, p. 09), somado a isso temos a alternância de gestores a frentes das administrações municipais, fato que culmina na descontinuidade das ações, além da própria falta de vontade de equacionamento do problema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de Abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm> Acesso em 15 de dezembro de 2013.

_____. **Lei nº 12.305, de 02 de Agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> Acesso em 15 de dezembro de 2013.

CALDERAN, THANABI BELLENZIER. **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMÉSTICOS: UM ESTUDO DE CASO. 2013. 223 f. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO). PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, UNIDADE INTEGRADA VALE DO TAQUARI DE ENSINO SUPERIOR (UNIVATES). LAJEADO/RS, MARÇO DE 2013.**

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (CIGRES). **Alteração Estatutária nº 02.** Seberi/RS, 1º de julho de 2010. Disponível em <<http://www.cigres.com.br/images/Estatuto.pdf>> Acesso em 04 de janeiro de 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL BRASIL CENTRAL. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio Brasil Central (PGIRS/CBC).** Goiânia, outubro de 2013. 154 p.

CONSÓRCIO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOROESTE. **Estatuto Social. Rio de Janeiro, 9 de julho de 2010.**

IBGE. **Estimativas de população para 1º de julho de 2013.** Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>> Acesso em 15 de agosto de 2013.

MORAES, José Laécio de; GODOY, Manuel Rolando Berríos. Os Consórcios Públicos e a Gestão de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará, Brasil. *In: Congresso de Meio Ambiente*, 7, 2012, La Plata, Argentina. 15 p. Disponível em <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fsedici.unlp.edu.ar%2Fbitstream%2Fhandle%2F10915%2F26875%2FDocumento_completo.pdf%3Fsequence%3D1&ei=P3ksVOrEK5GvggSt>

[l4GQBg&usg=AFQjCNG6vmw0v7Dq8NiAwP3oB2ZH-BHD8w>](#) Acesso em 13 de junho de 2014.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antônio. Consórcio Intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: **reflexões teóricas-conceituais.** In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.** V. 8. N. 03. set-dez/2012. Taubaté/SP. p. 239-282.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento:** diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2011. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2013. 2.634 p.