

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
MEIO AMBIENTE**

Ana Helena Lopes dos Santos

Consórcios Intermunicipais de Resíduos Sólidos: expectativa e realidade nos aspectos de fortalecimento institucional

ARARAQUARA - SP
2016

Ana Helena Lopes dos Santos

Consórcios Intermunicipais de Resíduos Sólidos: expectativa e realidade nos aspectos de fortalecimento institucional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

Orientada: Ana Helena Lopes dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Marcus César Avezum Alves de Castro

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Helena Carvalho de Lorenzo

FICHA CATALOGRÁFICA

S233c Santos, Ana Helena Lopes dos

Consórcios intermunicipais de resíduos sólidos: expectativa e realidade nos aspectos de fortalecimento institucional/Ana Helena Lopes dos Santos. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2016. 113f.

Dissertação (Mestrado)- Centro Universitário de Araraquara
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Marcus César Avezum Alves de Castro
Co-Orientador: Profa. Dra. Helena Carvalho de Lorenzo

1. Consórcio público. 2. Gestão de resíduos sólidos.
3. Administração pública. I. Título.

CDU 504.03



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100

www.uniara.com.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO(A) ALUNO(A): *Ana Helena Lopes dos Santos*

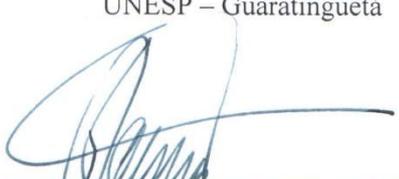
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

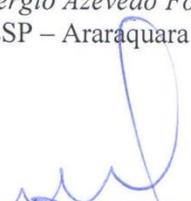
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Wellington Cyro de Almeida Leite
UNESP – Guaratinguetá



Prof. Dr. Sergio Azevedo Fonseca
UNESP – Araraquara



Prof. Dr. Marcus C.A. Alves de Castro
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP, 28 de junho de 2016

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Helena e Henrique, que sempre me mostraram o valor da educação e apoiaram minhas escolhas.

À minha irmã, Cristiane, pelo exemplo de força e dedicação, e principalmente pela eterna parceria na vida.

Ao Henrique, pelo amor sincero que trouxe leveza para os dias mais difíceis, e constante apoio que me motiva a ser e fazer cada vez mais.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcus, não só pela dedicada orientação, mas também pela “injeção de ânimo” nos momentos de incerteza.

À minha co-orientadora, Prof.^a Dr.^a Helena, pela atenção dedicada no momento mais crucial da minha trajetória de pesquisa.

À Prof.^a Dr.^a Vera Botta, pela generosa acolhida em seu grupo de pesquisa, onde o aprendizado é constante.

Às sempre dispostas, atenciosas e imprescindíveis: Ivani e Silvinha.

Ao Prof. Dr. Sérgio Fonseca, pelas valiosas contribuições que redirecionaram os caminhos da minha pesquisa.

Aos dirigentes dos consórcios e funcionários das Prefeituras que concordaram em fazer parte desta pesquisa, e principalmente àqueles que buscam honestamente realizar o melhor trabalho na administração pública.

E por último, mas não menos importante, aos meus queridos amigos: Thalita, Andréa, Nathalia, Luís Fernando, Leonel, Bruno, Mariá e Daiane. Todos eles contribuíram, e ainda contribuem, com a construção do meu ser, além de alegrar os meus dias.

RESUMO

O avanço da ideologia consumista aliada ao crescimento populacional tem como implicação direta a significativa produção de resíduos sólidos, e, na perspectiva de superação desse problema, a eficiente gestão dos resíduos é uma poderosa ferramenta para contornar tal situação. Entretanto, a baixa capacidade administrativa de grande parte dos municípios brasileiros é entrave a esta gestão, e pode ser contornada por meio de articulações intermunicipais. Portanto, o objeto desta dissertação é analisar a contribuição da formação do consórcio público para o fortalecimento institucional e melhoria na gestão municipal dos resíduos sólidos no Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES), no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CONSAB) e Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA). A revisão bibliográfica sobre consórcios públicos no Brasil possibilitou a extração de quatro dimensões analíticas (Poder de negociação, Capacidade de realização, Autonomia e Transparência) para os três consórcios públicos da pesquisa, e seus resultados foram confrontados com a percepção dos atores diretamente envolvidos nos consórcios obtida por meio de uma matriz de hierarquização. Deste modo, foi possível destacar para cada consórcio os itens Fortaleza, Oportunidade, Fraqueza e Ameaça, constituindo assim, a matriz *swot*. O CONSIMARES tem avaliação bastante distanciada dos demais consórcios, e não teve impacto considerável no fortalecimento institucional e nem na melhoria da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos dos municípios integrantes. Já os outros dois consórcios públicos objetos da pesquisa, o CONSAB e o CISBRA, tiveram maior impacto na administração pública dos municípios integrantes. A contribuição destes consórcios foi mais acentuada na melhoria da gestão do serviço de manejo de resíduos sólidos do que no fortalecimento institucional. Por fim, é possível afirmar que a simples união entre municípios não possibilita a formação de uma instituição fortalecida, com características de cooperação regional, integração de políticas públicas e desenvolvimento local.

Palavras-chave: Consórcio Público. Gestão de resíduos sólidos. Administração pública. Planejamento ambiental. Articulação intermunicipal.

ABSTRACT

The advance of consumerist ideology coupled with the population growth has the direct implication significant production of solid waste, and in the perspective of overrun of this problem, efficient waste management is a powerful tool to circumvent the situation. However, the low administrative capacity of most municipalities is obstacle to this management, and can be overcome through intermunicipal joints. However, the object of this paper is to analyze the contribution of the formation of public consortium for institutional strengthening and improvement in municipal solid waste management in the Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES), the Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CONSAB) and Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA). The literature review on public consortia in Brazil allowed the extraction of four analytical dimensions (bargain power, achievement capacity, autonomy and transparency) to the three public consortia of research, and their results were compared with the perception of the actors directly involved in the consortia obtained by means of a hierarchical matrix. In this way, it was possible to highlight each consortium items Strengths, Opportunities, Weakness and Threats forming the SWOT matrix. O CONSIMARES tem avaliação bastante distanciada dos demais consórcios, e não teve impacto considerável no fortalecimento institucional e nem na melhoria da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos dos municípios integrantes. Already the other two public consortia objects of research, CONSAB and CISBRA, had the greatest impact on the public administration of the municipalities. The contribution of these consortia was more pronounced in the improvement the management service solid waste management than in institutional strengthening. Finally, it is clear that the simple union of municipalities does not allow the formation of a strengthened institution with regional cooperation characteristics, integration of public policies and local development.

Key words: Public Consortium. Solid Waste Management. Public Administration. Environmental Planning. Intermunicipal Joint

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Panorama do manejo de resíduos sólidos no Brasil em 2008, por porte do município (%).....	17
Figura 2 - Número de municípios integrantes de consórcios intermunicipais em 2011 e 2015 no Brasil, por área de atuação.....	36
Figura 3 - Número de municípios participantes de consórcio público para o manejo de resíduos sólidos no ano de 2015, por Região e com destaque para os estados da região Sudeste.....	37
Figura 4 – Espacialização dos municípios participantes de consórcios públicos com ações voltadas ao manejo de resíduos sólidos no Estado de São Paulo.....	38
Figura 5 – Locais de destinação do resíduo urbano coletado em 2014 no Brasil, por tonelada.....	48
Figura 6 - Estrutura administrativa disponível na área de Meio Ambiente em 2013 no Brasil, por faixa populacional e região administrativa (em %).....	50
Figura 7 - Espacialização dos municípios integrantes dos consórcios públicos pesquisados.....	53
Figura 8 – Esquema metodológico com as quatro dimensões analíticas.....	54
Figura 9 - Processo burocrático de criação do CONSIMARES.....	60
Figura 10 - Organograma do CONSIMARES.....	62
Figura 11 - Processo burocrático de criação do CONSAB.....	64
Figura 12 - Organograma do CONSAB.....	66
Figura 13 - Processo burocrático de criação do CISBRA.....	67
Figura 14 - Organograma do CISBRA.....	70
Figura 15 - Participação dos municípios do CONSIMARES nas reuniões.....	73
Figura 16 - Participação dos municípios do CONSAB nas reuniões.....	75
Figura 17 - Participação dos municípios do CISBRA nas reuniões.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Metas para a gestão dos resíduos propostas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos de 2012.....	18
Tabela 2 – Percentual dos municípios com Plano de Resíduos Sólidos em 2012, por porte populacional.....	19
Tabela 3 - Quantidade de municípios participantes de consórcios públicos no Brasil em 2015, por região.....	34
Tabela 4 – Quantidade de municípios participantes de consórcios públicos no Sudeste em 2015, por Estado.....	35
Tabela 5 - Percentual de municípios participantes de consórcios públicos nos anos de 2011 e 2015, por eixo de atuação e região.....	36
Tabela 6 - Percentual de municípios com coleta regular e coleta seletiva em 2014, por região.....	47
Tabela 7 - Caracterização dos municípios participantes do CONSIMARES.....	61
Tabela 8 - Caracterização dos municípios participantes do CONSAB.....	64
Tabela 9 - Caracterização geral dos municípios participantes do CISBRA.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro resumo dos critérios de análise e fonte dos dados da Dimensão Legitimidade.....	55
Quadro 2 – Quadro resumo dos critérios de análise e fontes dos dados da Dimensão Efetividade.....	56
Quadro 3 – Quadro resumo dos critérios de análise e fontes dos dados da Dimensão Autonomia.....	57
Quadro 4 – Quadro resumo dos critérios de análise e fonte dos dados da Dimensão Transparência.....	58
Quadro 5 - Representação gráfica da matriz de análise <i>swot</i>	58
Quadro 6 – Quadro resultado do desempenho dos consórcios na Dimensão Legitimidade.....	78
Quadro 7 - Evolução do IQR dos municípios do CONSIMARES entre 2008 e 2015....	80
Quadro 8 - Evolução do IQR dos municípios do CONSAB entre 2008 e 2015.....	81
Quadro 9 - Evolução do IQR dos municípios do CISBRA entre 2008 e 2015.....	83
Quadro 10 - Serviços prestados pelos três consórcios.....	84
Quadro 11 - Desempenho dos consórcios na Dimensão Efetividade.....	85
Quadro 12 - Partidos políticos e coligações dos prefeitos vencedores nas eleições dos municípios integrantes do CONSIMARES.....	87
Quadro 13 - Partidos políticos e coligações dos prefeitos vencedores nas eleições dos municípios integrantes do CONSAB.....	88
Quadro 14 - Partidos políticos e coligações dos prefeitos vencedores nas eleições dos municípios integrantes do CISBRA.....	90
Quadro 15 - Desempenho dos consórcios na Dimensão Autonomia.....	91
Quadro 16 - Documentos e informações disponibilizadas pelos consórcios.....	93
Quadro 17 - Desempenho dos consórcios na Dimensão Transparência.....	95
Quadro 18 – Matriz <i>swot</i> do CONSIMARES.....	96

Quadro 19 – Matriz *swot* do CONSAB.....97

Quadro 20 – Matriz *swot* do CISBRA.....97

LISTA DE SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios

ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

AGEMCAMP - Agência Metropolitana de Campinas

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CISBRA – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas

CITRESU - Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSAB – Consórcio Intermunicipal na área de Saneamento Ambiental

CONSIMARES – Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos

FECAM – Federação Catarinense de Municípios

FECOP – Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FOFA – Força, Oportunidade, Fraqueza, Ameaça

FPM – Fundo de participação dos Municípios

FUNASA – Fundo Nacional da Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGC – Instituto Geográfico e Cartográfico

IQR – Índice de Qualidade de Resíduos

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PMGIRS – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PL – Projeto de Lei

PLANRS – Plano Nacional de Resíduos Sólidos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

RCC – Resíduos da Construção Civil

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

RSS – Resíduos dos Serviços de Saúde

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 OBJETIVOS	22
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	23
3.1 Federalismo e descentralização: um breve relato histórico	23
3.2 Alternativas de gestão intergovernamentais no Brasil	26
3.3 Consórcios públicos.....	29
3.4 Política Nacional de Resíduos Sólidos	43
3.5 Gestão municipal de resíduos sólidos.....	47
4 METODOLOGIA.....	52
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	60
5.1 Caracterização dos consórcios públicos objetos da pesquisa	60
5.1.1 CONSIMARES	60
5.1.2 CONSAB	64
5.1.3 CISBRA.....	67
5.2 Dimensões analíticas	72
5.2.1 Legitimidade.....	72
5.2.2 Efetividade.....	79
5.2.3 Autonomia	86
5.2.4 Transparência.....	92
5.3 Sistematização da matriz <i>swot</i>	95
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICE I - Consórcios públicos do Estado de São Paulo com atividades na área de resíduos sólidos.....	109
APÊNDICE II –Entrevista semiestruturada com os dirigentes dos consórcios públicos de resíduos sólidos	111

APÊNDICE III – Questionário para os representantes municipais	112
--	------------

1 INTRODUÇÃO

De maneira bastante diferenciada do que ocorre com o ciclo de materiais em ambientes naturais, a atividade antrópica, especialmente em centros urbanos, é a grande responsável pela atual condição de desequilíbrio ambiental, visto que é fundamentalmente consumidora de recursos naturais e geradora de resíduos sólidos, líquidos e gasosos. A identificação do *Earth Overshoot Day*¹ (Dia da sobrecarga da Terra) é um indicador ambiental bastante disseminado e elucida a crescente insustentabilidade da atual sociedade. No princípio de sua aplicação, no ano 2000, o dia da sobrecarga da Terra ocorreu no dia 05 de outubro, e em 2015, no dia 13 de agosto, ou seja, temos diminuído exponencialmente a capacidade de regeneração natural do Planeta com o crescimento da população e substancialmente da produção bens materiais, não acompanhados de medidas mitigadoras e compensatórias.

A felicidade dos indivíduos na sociedade contemporânea está diretamente associada à posse de bens materiais, sendo este fato imposto à natureza humana por fatores externos decorrentes das transformações históricas que culminaram no capitalismo. A felicidade individual moderna carece de signos que representem o bem estar, signos estes que precisam ser mensuráveis e palpáveis, o que explica a crescente necessidade de aquisição de mercadorias (BAUDRILLARD, 1996).

Se anteriormente o consumo poderia ser considerado algo trivial, rotineiro e até, mesmo necessário para a sobrevivência, hoje “a sociedade de consumidores” encoraja e estimula o estilo de vida consumista, onde as necessidades individuais são constantemente renovadas e nunca satisfeitas em sua plenitude (BAUMAN, 2008), ou seja, o consumo passa a ser o papel identificador do indivíduo na sociedade.

Um agravante da sociedade de consumo é a estratégia de diminuição do ciclo de vida dos produtos, a obsolescência programada e a obsolescência perceptiva. Com a intenção de incentivar a sociedade de consumo, os produtos são projetados e fabricados para que sua substituição ocorra brevemente, seja por motivos de funcionalidade e durabilidade ou por motivos estéticos e tecnológicos. Baudrillard (1996) ressalta a valorização do novo e a descartabilidade do antigo, já que “os setores de vestuário,

¹ Segundo estudos da *Global Footprint Network* (GFN), esse é o dia em que a pressão gerada pela atividade humana excede a capacidade de regeneração da natureza, e a partir dessa data ocorre o déficit ecológico com a utilização dos estoques de recursos naturais e acúmulo de dióxido de carbono na atmosfera. Apesar de ser uma estimativa, é o indicador científico mais aproximado para calcular a diferença entre a demanda de recursos e serviços ecológicos e a capacidade de provisão da Terra.

aparelhos domésticos e automóvel obedecem todos atualmente a normas de renovação acelerada, mas cada um segundo o seu ritmo – variando, aliás, a obsolescência relativa conforme as categorias sociais”

A obsolescência é resultado direto do “consumismo”, que difere do conceito de consumo, conforme Bauman (2008, p. 41):

O consumismo chega quando o consumo assume papel-chave que na sociedade de produtores era exercido pelo trabalho. [...] De maneira distinta do consumo, que é basicamente uma característica e uma ocupação dos seres humanos como indivíduos, o consumismo é um atributo da sociedade.

De acordo com a teoria de Bauman (2008), o consumo tem o caráter identificador do indivíduo perante a sociedade, ou seja, a caracterização do sujeito é baseada nos itens que ele adquire. E o resultado direto de incessante consumo é a produção em níveis cada vez mais crescentes de resíduos.

A noção de “resto” está diretamente vinculada à disponibilidade do material, segundo Waldman (2010), e o atual sistema de exploração dos recursos naturais gera a falsa impressão de infinidade destes, conseqüentemente a necessidade de poupar ou reutilizar os materiais que possuímos ainda não é uma ideia incorporada no cotidiano da maioria dos cidadãos. Essa enganosa percepção, no entanto, está começando a ser revertida com a recente constatação, de determinados grupos sociais, do esgotamento dos recursos naturais somada a uma corrente embrionária de consumo responsável.

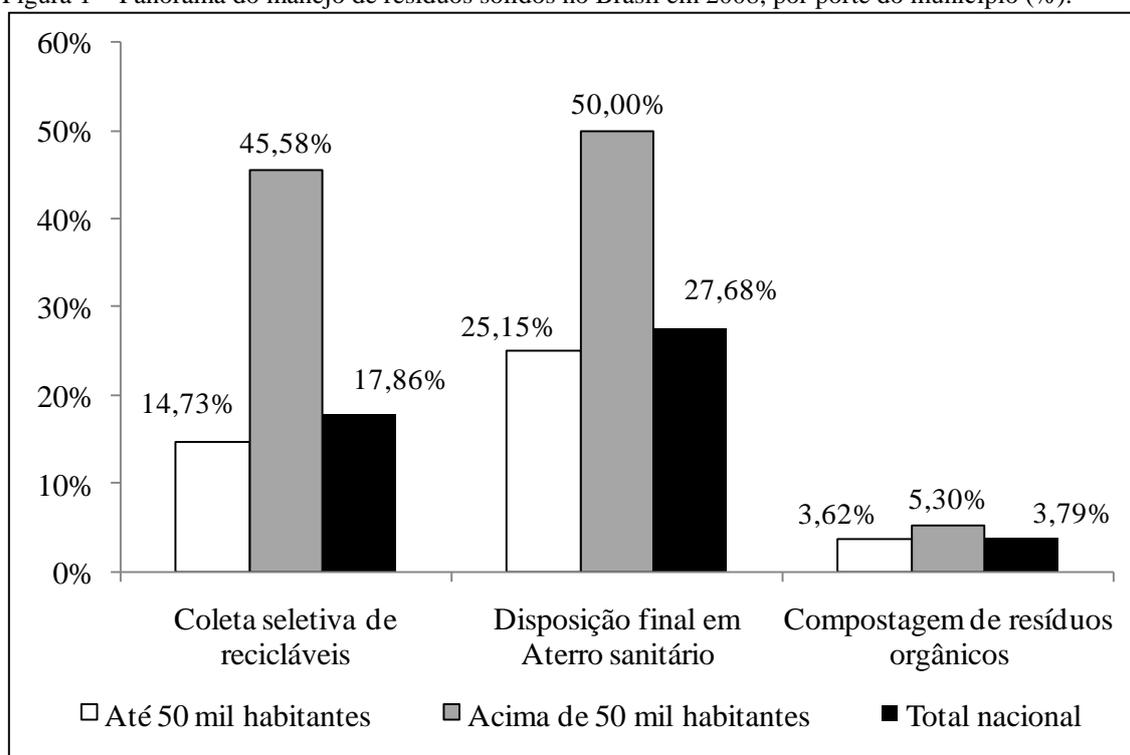
O avanço da ideologia consumista aliada ao crescimento populacional tem como implicação direta ao menos dois impactos ao meio ambiente: a excessiva utilização de recursos naturais e conseqüentemente a significativa produção de resíduos sólidos. Na perspectiva de superação desses problemas, ou pelo menos para minimizar as suas conseqüências, a eficiente gestão dos resíduos é uma poderosa ferramenta, já que pode não só diminuir a quantidade de materiais levados à disposição final, como também contribuir na diminuição da utilização de recursos por meio de reutilização e reciclagem.

Durante o ano de 2014 no Brasil foram geradas 215.297 toneladas por dia de resíduos sólidos urbanos (RSU)², sendo a Região Sudeste responsável por 105.431 toneladas/dia. Somente o estado de São Paulo, com uma geração diária de 61.344 toneladas, é responsável por aproximadamente 58% do total da região e 29% do total nacional (ABRELPE, 2015).

² De acordo com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (2010), são considerados resíduos urbanos aqueles que têm origem na atividade doméstica de residências urbanas e da atividade de limpeza urbana.

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2010), 4.998 municípios possuem menos de 50.000 habitantes, representando quase 90% do total de municípios brasileiros. A gestão pública nesses pequenos municípios frequentemente tem enfrentado dificuldades técnico-financeiras, e o gerenciamento dos resíduos sólidos está inserido nesse contexto. De acordo com os dados da Figura 1, a seguir, é possível destacar que o desempenho e a qualidade da gestão de resíduos sólidos nos pequenos municípios apresentam médias de coleta, tratamento e disposição final inferiores aos números relativos ao cenário nacional.

Figura 1 – Panorama do manejo de resíduos sólidos no Brasil em 2008, por porte do município (%).



Fonte: IBGE (2010), organizado pela autora.

Considerada a situação apresentada, as metas presentes no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, descritas na Tabela 1, a seguir, são bastante desafiadoras. Aproximadamente 27% dos resíduos encaminhados para a disposição final, em 2008, foram enviados para os aterros sanitários (BRASIL, 2012). Portanto, a meta de eliminação total dos “lixões” prevista para 2015 apresenta-se muito acima do alcance da gestão municipal. O mesmo ocorre com o reaproveitamento dos resíduos, principalmente com os resíduos orgânicos/úmidos, em que o Plano propõe redução de 19% da quantidade deste resíduo disposta em aterro para o ano de 2015, entretanto no

ano de 2008, menos de 4% dos orgânicos passavam por processo de compostagem no Brasil.

Tabela 1 - Metas para a gestão dos resíduos propostas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos de 2012.

Meta	Região	2015	2019	2023	2027	2031
Eliminação dos "lixões"	Sudeste	100%	100%	100%	100%	100%
	Brasil	100%	100%	100%	100%	100%
Redução de resíduos recicláveis dispostos em aterros	Sudeste	30%	37%	42%	45%	50%
	Brasil	22%	28%	34%	40%	45%
Redução de resíduos úmidos dispostos em aterros	Sudeste	25%	35%	45%	50%	55%
	Brasil	19%	28%	38%	46%	53%

Fonte: BRASIL, 2012. Organizado pela autora.

A eficiente gestão de resíduos sólidos não se pauta apenas na disposição final ambientalmente adequada, a diminuição do volume de resíduos enviados diariamente para os aterros é medida que deveria ser priorizada na gestão municipal. Primeiramente, a coleta seletiva (presente em apenas aproximadamente 18% dos municípios) é instrumento viabilizador das metas de redução de disposição de resíduos recicláveis e úmidos em aterros, simultaneamente à existência de plantas de tratamento de resíduos (em apenas 17% dos municípios em 2008) e a realização da compostagem (em menos de 4% dos municípios) são condições necessárias para permitir que os resíduos retornem ao ciclo produtivo. A comparação entre a Figura 1 (situação atual) e a Tabela 1 (situação pretendida) evidencia a grande lacuna e o extenso caminho a ser percorrido pelos dirigentes municipais.

A obrigatoriedade de formulação do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGIRS), consequência da PNRS, é passo inicial para o planejamento urbano do manejo de resíduos sólidos. Conforme a Tabela 2, enquanto 47% dos municípios com mais de 50.000 habitantes têm seu PMGIRS finalizado, menos de 32% dos municípios abaixo dessa faixa populacional atenderam a essa exigência da PNRS. E dentre esses pequenos municípios somente 24% optaram por alternativas de gestão regional, um número de menor expressão quando comparado ao das maiores cidades, em que mais de 37% optaram pelo planejamento envolvendo mais de um município.

Tabela 2 – Percentual dos municípios com Plano de Resíduos Sólidos em 2012, por porte populacional.

Municípios	Com PMGIRS	PMGIRS abrangendo mais de um município
Até 50 mil habitantes	31,71%	24,27%
Acima de 50 mil habitantes	47,18%	37,46%
Total nacional	33,48%	25,78%

Fonte: IBGE, 2013. Organizado pela autora.

A região sudeste apresenta resultados aquém da média nacional apresentada anteriormente, já que somente 28% dos municípios finalizaram o PMGIRS. Entretanto, 81% destes planos finalizados integram mais de um município (IBGE, 2013). Este percentual de municípios que realizaram o Plano de Resíduos Sólidos com planejamento regional sinaliza o entendimento por parte dos governos locais da importância da formação de arranjos intermunicipais.

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) os municípios têm a competência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, condição que delega aos entes locais a gestão dos resíduos sólidos. A competência para a resolução dos problemas no nível local é decorrente do processo de descentralização da administração pública, regulamentada pela Constituição de 1988, e a transferência da responsabilidade da União para os Estados e Municípios é parte de um processo histórico que definiu o atual recorte das instituições públicas. E, segundo Cruz (2001), os municípios passaram a assumir tarefas para as quais “não tinham competência estabelecida e experiência acumulada” e, conseqüentemente, ficaram dependentes da iniciativa privada e/ou dos municípios maiores para a prestação de serviços mais complexos.

A baixa capacidade administrativa de grande parte dos municípios brasileiros, atribuída à maneira como ocorreu o processo de descentralização pós Constituição de 1988, pode ser contornada, segundo José Eli da Veiga (2002, p. 36), por meio de “articulações intermunicipais capazes de diagnosticar as vocações do território que compartilham, formular um plano de desenvolvimento microrregional e viabilizar seu financiamento com o imprescindível apoio das esferas governamentais superiores”.

Com o propósito da gestão regional e para incentivar as soluções consorciadas nos pequenos municípios, a PNRS (BRASIL, 2010, p. 19) estabelece que:

Art. 45. 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.

Objeto de destaque na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), promulgada em 2010, os consórcios públicos incitam debate entre os pesquisadores devido ao seu potencial administrativo e sua complexidade estrutural. Estes dois fatores impõem obstáculos ao que Buarque (1999) chama de articulação da análise técnica com a negociação política imprescindível ao planejamento do desenvolvimento local sustentável.

Conforme indicado amplamente na literatura específica da área, a exemplo das pesquisas de Cruz (2001), Caldas (2002), Silveira e Philippi (2005, 2008), e Prates (2010), Laczynski e Teixeira (2011), Dieguez (2011), Moraes e Godoy (2012), Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), e Lorenzo, Fonseca e Ferreira (2014), o consórcio público tem o potencial de ampliar a legitimidade, a efetividade, a autonomia e a transparência na prestação dos serviços públicos quando comparado à gestão municipal exercida de maneira individual.

A ampliação da legitimidade é decorrente do incremento do poder de negociação dos municípios consorciados frente aos Governos Estaduais e Federal, instituições sociais e até mesmo organismos internacionais, conforme Abrucio, Filipim e Dieguez (2013).

A efetividade é decorrente do aumento da capacidade de realização, com a economia de escala, a racionalização dos recursos municipais e a melhoria do quadro de funcionários. Por exemplo, um estudo realizado por Suzuki e Gomes (2009) constatou que, caso o Estado do Paraná optasse pela formação de aterros regionais (via consórcio público), seria necessária a construção de 58, ao invés de 377 aterros sanitários, abrangendo 97,3% da população.

A autonomia conferida ao consórcio público pelo seu caráter regional tem o potencial de ampliar o fortalecimento político entre os municípios. O consórcio público deve responder às necessidades dos municípios integrantes, entretanto é interessante que os seus integrantes entendam o seu papel representativo e o arranjo tenha autonomia administrativa, operacional e financeira a fim de atender os objetivos inicialmente propostos (ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013; RIBEIRO; RAZUK, 2014).

O aumento da transparência conferido aos consórcios públicos é consequência do seu caráter regional que possibilita a maior disponibilização de informações administrativas, técnicas e financeiras, além de estimular a participação da sociedade

como um todo, conforme ocorrido no caso do Consórcio do Grande ABC que estabeleceu uma forma de diálogo supramunicipal para a resolução dos problemas de ordem regional (ABRUCIO; SANO, 2013).

Entretanto, esta forma de gestão padece de inúmeras limitações devido à complexidade de atores e interesses envolvidos, sendo os mais corriqueiros a falta de consciência regional, a assimetria entre os municípios, a disputa político-partidária, o engessamento burocrático e a falta de autonomia diante do executivo municipal e demais esferas de governo (CRUZ, 2001; ROCHA; FARIA, 2004; NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2012; RIBEIRO; RAZUK, 2014).

Esta pesquisa fundamenta-se na hipótese do papel potencializador que o consórcio público exerce sobre as políticas públicas municipais, mesmo considerados os obstáculos anteriormente apresentados. E, portanto, tem o objetivo de avaliar as efetivas contribuições deste arranjo administrativo ao fortalecimento institucional e consequente melhoria na prestação do serviço de manejo de resíduos sólidos dos municípios integrantes.

2 OBJETIVOS

Esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar a contribuição da formação do consórcio público para o fortalecimento institucional no Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES), no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CONSAB) e Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA).

Com essa finalidade, são objetivos específicos:

- Construir esquema analítico com base nas características mais frequentemente citadas como decorrente da constituição dos consórcios intermunicipais;
- Identificar os benefícios proporcionados com a constituição do consórcio e os limites existentes na atuação dos três arranjos intermunicipais selecionados;
- Destacar as fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças dos três consórcios públicos objetos da pesquisa.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão de literatura apoiou-se em dois temas principais: os consórcios públicos e a gestão municipal de resíduos sólidos. Com isso buscou-se fundamentar o marco analítico, ou seja, viabilizar a constituição de um esquema analítico no qual seja possível extrair as dimensões de análise para esta pesquisa, conforme demonstrado no capítulo seguinte, que detalha os procedimentos metodológicos (Figura 8, página 55).

Portanto, o arcabouço teórico tem três funções principais: nortear a seleção dos indicadores de análise, auxiliar na concepção do roteiro das questões que orientaram o trabalho de campo, e orientar a análise do material coletado ao longo da pesquisa de campo.

A primeira seção aborda o tema da descentralização da administração pública, processo que desencadeou na atual estrutura política brasileira, em que grande parte das responsabilidades acerca dos serviços públicos prestados à população foi delegada aos municípios. Tal fato levou ao crescimento das alternativas de gestão intergovernamentais, descritas na segunda seção, sendo a mais popular o consórcio público, detalhado na terceira seção.

A quarta seção trouxe a regulamentação legal para o manejo de resíduos sólidos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos. E por fim, a última seção destacou a situação dos municípios no que se refere à gestão dos resíduos, como foco em suas principais dificuldades.

3.1 Federalismo e descentralização: um breve relato histórico

O processo de descentralização da administração pública brasileira foi um dos principais temas da Reforma do Estado e, segundo Kerbauy (2001) pode ser definido como a transferência de responsabilidade da administração direta para a administração indireta ou para a esfera privada, ou também do Estado para a sociedade civil, ou entre os níveis do governo, sendo que a presente pesquisa tratará deste último, com destaque para a transferência de poder aos municípios.

A dinâmica da centralização e da descentralização de recursos e competências marcou o desenvolvimento do federalismo brasileiro e, desde 1988, conforme relatado por Cruz (2001), observa-se predominância do movimento de descentralização. Neste

período o município passou a ser um ente federado, assumindo tarefas antes desempenhadas pelo poder central, e para as quais não tinha “competência estabelecida e experiência acumulada”.

A reação contra o regime da ditadura militar foi um grande motivador para o processo de descentralização, já que a centralização e o autoritarismo são intimamente ligados na história do país. Com isso, o principal objetivo era legitimar a democracia, em detrimento do equilíbrio fiscal e do controle do déficit, ou seja, essa decisão foi marcada por premissas normativas em vez de se pautar nas avaliações sobre suas consequências. As questões relacionadas com a organização do aparelho estatal e do sistema tributário tiveram mais foco no atendimento às demandas locais, regionais e individuais, do que na formulação e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2001).

A conciliação entre a garantia do bem estar da população e a promoção do desenvolvimento econômico passa a ser o grande desafio dos municípios, após a redefinição das funções governamentais no novo quadro do arranjo federativo. O enfretamento desse duplo desafio é prejudicado pela estrutura fiscal da federação brasileira, pelas diferentes características socioeconômicas de cada localidade, e também pela dinâmica política interna dos municípios (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Principalmente no período mais autoritário da história brasileira, após a década de 60, a arrecadação municipal perdeu sua força, e recuperou-se somente após a Constituição de 1988, com o reconhecimento dos municípios como entes federados (SILVEIRA; PHILIPPI, 2008). Entretanto, a situação financeira municipal após esse período não obteve o avanço necessário para fazer frente às suas responsabilidades, pois conforme publicação da Receita Federal (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014) a divisão da carga tributária no Brasil é de 68,92% para a União, 25,29% para os Estados e 5,79% para os municípios.

Segundo Abrucio e Couto (1996), a lógica tributária brasileira mostra-se de baixa eficácia redistributiva, tanto entre os estados como entre os municípios de um mesmo estado. Por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que somente considera a renda per capita para as grandes cidades e as capitais estaduais (que representam menos de 14% dos municípios), e para os demais municípios é apenas ponderada a dimensão populacional. Contribuindo para a baixa eficiência redistributiva, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) beneficia os municípios economicamente mais bem sucedidos. Além dos tributos repassados pelo Estado, como

os citados anteriormente, a principal fonte de recursos do município tem sua origem no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Por se tratar de um imposto direto, a elevação de seu valor pode ser medida impopular e, portanto, é prática bastante evitada pelos Prefeitos.

Rocha e Faria (2004) levantam essencialmente dois modelos de relações federativas: competitiva e cooperativa. O modelo competitivo ressalta a concorrência, que é tida por alguns autores como forma de controle do processo de distribuição de poder, pois possibilitaria o controle mútuo entre os níveis de governo e evitaria centralizações de caráter autoritário. Além disso, reforçam a possível eficiência trazida à administração pública devido ao modelo competitivo, incentivando a inovação no campo das políticas públicas. No entanto, os autores defendem que o modelo cooperativo é mais benéfico, principalmente para um país como o Brasil, no qual o modelo competitivo poderia acentuar as diferenças econômicas, políticas e sociais. A cooperação pode estimular uma maior integração entre as políticas públicas e assim aperfeiçoar os serviços prestados aos cidadãos.

A articulação conjunta para a provisão de bens e serviços representa alternativa ao modelo competitivo incentivado no processo de descentralização do Brasil. A transferência das responsabilidades ao município, desacompanhada de um plano de transição que amenizasse as diferenças locais, privilegiou o desenvolvimento das grandes cidades em detrimento das pequenas localidades (ROCHA; FARIA, 2004).

Conforme questão levantada por Abrucio e Couto (1996), o maior problema é que não há incentivos à cooperação entre os municípios, ao contrário, o que vem ocorrendo é uma acirrada competição por recursos e configuração de um relacionamento não cooperativo, e até predatório, entre as municipalidades. Segundo os mesmos autores sobre o trabalho de Mendonza (1996), os incentivos à fragmentação presentes na federação brasileira vão contra a corrente internacional em prol da redução de municípios, como no caso da Suécia que reduziu de 2.000 para 284 o número de municípios em duas décadas. Os pesquisadores afirmam que os consórcios públicos e outras formas de associação, caso tivessem maior representação no país, poderiam apresentar os mesmos efeitos da redução do número de entes locais com a potencialização das capacidades financeira e administrativa.

O novo quadro da administração pública brasileira, com políticas descontinuadas e metas inatingíveis ao governo local, foi resultado da negociação dos interesses de diversos atores da elite política. E, com a intenção de evitar os efeitos

perversos da descentralização, a persistência na ideia de novos arranjos institucionais é relacionada com a perspectiva de rompimento com as relações clientelísticas, que comprometem a implantação de políticas públicas que efetivamente atendam às necessidades da população (KERBAUY, 2001).

3.2 Alternativas de gestão intergovernamentais no Brasil

A presente pesquisa optou com aprofundar-se nos consórcios públicos dentre as variadas alternativas de gestão pública associada, e, mais especificamente nos consórcios intermunicipais. Essa escolha baseia-se na atual valorização deste tipo de arranjo territorial, principalmente após a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos em 2005 (Lei nº 11.107/2005), fato evidenciado pela série “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” do IBGE, que traz o levantamento dos consórcios públicos como principal forma de articulação interinstitucional.

Entretanto, nesta seção serão descritas outras formas de cooperação entre as esferas do Governo que são menos encontradas no Brasil. São elas: Consórcio Administrativo, Associações municipais e estaduais, Regiões Metropolitanas e Arranjos Territoriais (Territórios Rurais, Territórios da Cidadania e Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE). Segundo Carvalho Filho (2005), ocorre ainda os acordos de cooperação e convênios, que se caracterizam pela cooperação mútua entre os entes governamentais para alcançar metas e objetivos comuns em que a informalidade é predominante e, portanto, qualquer um dos pactuantes tem o direito de se retirar do acordo previamente estabelecido sem que haja consequência formal. Alguns entes federativos fazem distinção entre convênios e termos de cooperação, porém não há legislação que sustente tal diferenciação, de acordo com o mesmo autor. Esses dois tipos de cooperação diferenciam-se do consórcio público pela intensidade, complexidade e estabilidade do vínculo estabelecido entre os entes da federação envolvidos (RIBEIRO; RAZUK, 2014).

Os Consórcios Administrativos são aqueles que foram constituídos anteriormente à regulamentação legal de 2005, e são pactos de colaboração sem personalidade jurídica ou associação civil regida pelo direito privado (IBGE, 2012). Abrucio, Sano e Sydow (2011) alegam que esse tipo de consorciamento padece de fragilidade quanto ao compromisso firmado entre seus participantes, de dificuldades

administrativas e problemas em relação ao controle público, e por isso iniciou-se a discussão que levou à Lei dos Consórcios. Os consórcios que foram fundados nesta modalidade podem realizar a alteração para consórcio público, conforme regulamentado em 2005, e de fato foi o que ocorreu com o Consórcio do Grande ABC, por exemplo.

As Associações, apesar de terem sido apontadas como embriões para o surgimento de alguns consórcios, são pouco tratadas pelos pesquisadores brasileiros, de acordo com Abrucio, Filipim e Dieguez (2013). A pesquisa de Abrucio, Sano e Sydow (2011) detectou 19 tipos de associações estaduais³ e 262 associações municipalistas. As associações estaduais são fóruns e conselhos com a participação de secretários de diversas áreas focados na articulação entre os estados para a ação de coordenada nas políticas federais. Já as associações municipalistas são divididas em três tipos: organizações de corte nacional (Associação Brasileira de Municípios – ABM, Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Frente Nacional de Prefeitos – FNP), organizações setoriais (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais – Abrasf), e organizações estaduais ou microrregionais (Federação Catarinense de Municípios – Fecam).

Os Arranjos Territoriais (Territórios Rurais, Territórios da Cidadania e RIDEs) são iniciativas do Governo Federal com o objetivo de promover a articulação com os governos Estaduais e municipais para o combate à desigualdade nos territórios com maior fragilidade econômica-social do Brasil.

A criação dos Territórios Rurais, de acordo com Abrucio, Sano e Sydow, é uma abordagem utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para promover estratégias de desenvolvimento em áreas rurais e muitos destes territórios coincidem com os Territórios da Cidadania. O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial é o responsável pela criação dos Territórios Rurais, que somam 241 territórios. Este

³ Conselho Nacional de Política Fazendária; Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura; Conselho Nacional de Secretários de Educação; Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração; Conselho Nacional de Secretários de Estado e Planejamento; Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública; Fórum Nacional de Secretários de Turismo; Fórum Nacional de Secretários de Trabalho; Fórum Nacional de Secretários de Agricultura; Fórum Nacional de Secretários de Habitação; Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social; Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária; Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental; Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes; Fórum Nacional de Secretários para assuntos de Energia; e Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer.

Programa foi implementado em 2003 e conta com a parceria de instituições da sociedade civil e do poder público (Federal, Estadual e Municipal) para o apoio na organização e fortalecimento dos atores sociais locais na gestão participativa (MDA, 2013, 2016).

Já os Territórios da Cidadania foram criados em 2008 pelo Governo Federal, com a participação de 22 ministérios ⁴, com o objetivo de promover mudanças significativas nas políticas de combate à desigualdade social por meio das articulações interministeriais. (GOVERNO FEDERAL, 2016). São ao todo 120 territórios, sendo que a maioria está localizada nas regiões nordeste e norte, atuando nas áreas de direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, infraestrutura, apoio à gestão territorial e ações fundiárias (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011).

Partindo também da iniciativa do Governo Federal, as RIDEs foram criadas como uma forma de rede de cooperação para a harmonização das ações das três instâncias governamentais que visem a dinamização econômica de localidades com baixo desenvolvimento. Este programa está localizado no Ministério da Integração regional e recebe prioridade no fornecimento de recursos públicos voltados à redução da desigualdade social. Foram criadas três RIDEs, são elas (ABRUCIO; SANO, 2013; e http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides):

- Distrito Federal e entorno: criada em 1998 e conta com 19 municípios do estado de Goiás e 3 de Minas Gerais. Suas principais áreas de atuação são: infraestrutura, geração de empregos e capacitação profissional, saneamento básico, uso e ocupação do solo, transportes, meio ambiente, saúde e assistência social, educação e cultura, produção agropecuária e abastecimento alimentar, habitação, combate à pobreza, serviços de telecomunicação, turismo e segurança pública;
- Polo Petrolina e Juazeiro: foi criado em 2001 e abrange 4 municípios de Pernambuco e 4 da Bahia. Suas áreas de atuação coincidem com a RIDE do Distrito Federal e entorno;

⁴ Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; e Secretaria de Relações Institucionais.

- Grande Teresina: também criada em 2001, compreende 13 municípios do Piauí e 1 do Maranhão. Com exceção das áreas de habitação e segurança pública, sua área de atuação coincide com as outras duas RIDEs.

Entretanto, mesmo que as formas de associação aqui apresentadas tenham grande significado para o desenvolvimento local, os consórcios públicos são a forma cooperativa de gestão com maior permeabilidade e representatividade no território nacional.

3.3 Consórcios públicos

No contexto de descentralização das competências pela prestação dos serviços públicos, a articulação entre os entes federados merece posição de destaque para os gestores municipais, que se tornaram protagonistas frente às demandas por desenvolvimento local e garantia do bem estar social. A gestão regionalizada, institucionalizada pelo consórcio público, é uma alternativa a essas demandas que, por diversas vezes, transcendem o território municipal.

Tradicionalmente, anterior à sua regulamentação legal, o consórcio configurava-se como instrumento de negociação entre pessoas públicas ou privadas, com o objetivo de alcançar metas de interesse recíproco, ou seja, negócios jurídicos onde a cooperação entre participantes era o diferencial (CARVALHO FILHO, 2005). São instrumentos de gestão local que se institucionalizaram antes mesmo da regulamentação de uma legislação específica.

De acordo com o processo histórico legal detalhado por Prates (2010), desde a primeira Constituição Federal, em 1891, existia o conceito de consórcio público que eram constituídos por meio de contratos e necessitavam de autorização do ente federativo superior (em caso de consórcio entre municípios era necessária aprovação do Governo do Estado, e para consórcios interestaduais o Governo Federal era o responsável pela autorização). Com a Constituição de 1937 os consórcios passaram a ser previstos como pessoas jurídicas de direito público, e com a Constituição de 1946 é ressaltada a autonomia destes arranjos organizacionais. Porém, após o Golpe de 64, o consórcio público é subjugado a pacto de colaboração, sendo que somente com a Constituição de 1988 este arranjo administrativo volta a ter maior representação no cenário político-administrativo.

A formação de consórcios públicos é prevista na Constituição Federal de 1988, por meio da emenda nº 19 de 1998, conforme descrito:

Art. 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.

A regulamentação específica veio com a Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005) e seu Decreto regulamentador (Decreto nº 6.017/2007) em que são deliberadas as condições para sua contratação no país, e que define que “o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”. Neste instrumento legal é prevista a forma cooperativa de prestação do serviço público, na qual os entes públicos têm a possibilidade de associarem-se em torno de um interesse comum, que será formalizado com a assinatura do Protocolo de Intenções⁵ pelos Chefes do Executivo das localidades envolvidas e, após ratificação do Legislativo, transforma-se em lei que determina a criação do consórcio. Na próxima etapa ocorre a elaboração e assinatura do Estatuto do Consórcio Público, que dispõe sobre a organização e funcionamento do arranjo institucional. E, por fim, ocorre a preparação do contrato de rateio e do contrato de programa, que visam assegurar o financiamento e o planejamento das ações do consórcio.

Caso o consórcio tenha personalidade jurídica de direito público será parte da administração indireta dos entes participantes. E caso tenha personalidade jurídica de direito privado o regime jurídico geral será misto, já que será necessário seguir as normas de direito público referentes à prestação de contas, celebração de contratos, obrigatoriedade de licitação e contratação de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e ainda incidirão normas de direito privado nas demais questões (BRASIL, 2005).

Significativas mudanças ocorreram nas normas referentes à licitação e contratos da administração pública (lei 8.666/93) após a regulamentação da lei 11.107/05. A legislação sobre consórcios públicos alterou o valor limite das modalidades de licitação para o dobro em caso de participação de até três entes da Federação no consórcio público, e para o triplo no caso de maior número de

⁵ De acordo com a Lei nº 11.107/2005, o consórcio só será viabilizado por meio da celebração de contrato, que dependerá da prévia confecção do protocolo de intenções. Esse documento deve ser analisado pelo Legislativo de cada município, e após ratificação ser publicado no Diário Oficial.

participantes. Além disso, pode ocorrer dispensa de licitação na celebração de contrato de prestação de serviço público objeto do consórcio com os entes da federação participantes do arranjo.

Segundo Ribeiro e Razuk (2014) há duas modalidades contratuais relacionadas aos consórcios: o contrato de rateio e o contrato de programa. O contrato de rateio estipula as obrigações financeiras dos municípios consorciados para cada exercício financeiro, já o contrato de programa refere-se às atividades do consórcio e são de dois tipos: aquele que tem por objeto a prestação de serviços públicos e o que tem por objeto a transferência parcial ou total dos serviços, encargos, bens e pessoal imprescindíveis à continuidade dos serviços.

Conforme relatado por Spink (2005), a disseminação de consórcios no país é resultado de dois instrumentos legais que sobrecarregaram o poder público municipal: a Constituição de 1988, com a transferência de diversas responsabilidades aos municípios; e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000), que limitou o endividamento municipal e causou um estreitamento das possibilidades de gasto público.

A estrutura organizacional dos consórcios públicos é basicamente composta por Conselho de Prefeitos, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva. O Conselho de Prefeitos é órgão de deliberação máxima e responsável pelas diretrizes político-administrativas do arranjo em que as decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou unanimidade; e normalmente possui um presidente e um vice-presidente com mandato definido no Estatuto. O Conselho Fiscal é composto por representantes dos municípios (vereadores ou funcionários) indicados pelas câmaras municipais, conselhos municipais ou pelo executivo, e deve acompanhar e fiscalizar as finanças e contabilidade do consórcio. Já a Secretaria Executiva é dirigida por um secretário/coordenador/diretor nomeado pelo Conselho de Prefeitos e tem funções executivas, em alguns casos possui áreas técnica, administrativa e financeira. Alguns arranjos possuem órgãos consultivos formados por entidades da sociedade civil ou conselho com secretários municipais (CRUZ, 2001).

De acordo com Cruz (2001), o financiamento dos consórcios ocorre por meio da contribuição dos municípios, e em muitos casos também pelos recursos dos governos estaduais e federais. Os valores relativos à contribuição municipal podem ser estipulados de diversas maneiras: valor fixo, proporcional à população, proporcional à

utilização do serviço, combinação entre população e a demanda pelo serviço, participação de uma porcentagem dos valores recebidos com os impostos.

A opção pela formação dos consórcios é fruto das iniciativas locais, segundo Caldas (2007), pelo fato de este tema ter entrado na agenda de governo, mas não na agenda de decisão. Apesar de receber influência setorial, legal e dos governos Estaduais e Federal, ainda trata-se de uma dinâmica local e regional com uma complexa relação política.

Este arranjo administrativo foi amplamente utilizado nas décadas de 80 e 90 como parte da estratégia de descentralização, que teve início devido às diretrizes do governador Franco Montoro (1983-1986), período em que surgiram consórcios para as mais diversas finalidades, alguns mais específicos como a cobrança de IPTU, e outros mais complexos com ações na área de saúde. Com a elevação da inflação, em meados dos anos 80, as ações do Governo Federal direcionaram-se para o mercado, ocasionando o crescimento da demanda social à administração municipal. Com isso, o desenvolvimento dos consórcios no estado de São Paulo está inserido na perspectiva de desenvolvimento local e abrangente, que os municípios adquiriram mediante o comprometimento da capacidade de planejamento federal ocorrida no período (CRUZ, 2001; CRUZ et. al, 2009).

A existência de identidade regional, o interesse dos agentes envolvidos, a consideração da realidade local, a constituição de lideranças políticas locais, a clareza na identificação dos problemas a serem resolvidos e a percepção dos envolvidos da dificuldade de resolução dos problemas individualmente são os principais fatores de indução apontados por Cruz (2001), Abrucio e Sano (2013) e Abrucio, Filipim e Dieguez (2013) a serem considerados para a formação de um consórcio intermunicipal.

Cruz (2001) afirma que essa modalidade de gestão tem sido utilizada, em diversas ocasiões, como um captador de recursos, e caso os parceiros não tenham interesses e finalidades de atuação comuns, somente a viabilidade econômica é fator bastante superficial para a manutenção da ação cooperativa.

A necessidade de passar de um padrão competitivo para um comportamento cooperativo é questão relevante para as relações intergovernamentais (ROCHA; FARIA, 2004). Portanto, fatores de ordem institucional podem contribuir ou desestimular a implantação e manutenção do consórcio. A conjuntura política, aliada aos interesses partidários pode estimular a ação do consórcio na medida em que a competição entre municípios se transforme em cooperação (MORAES; GODOY,

2012). Conforme observado por Laczynski et al. (2013) no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a decisão pela implantação do consórcio foi um processo de menor complexidade, já que os Prefeitos dos sete municípios envolvidos eram membros do mesmo partido e possuíam ideais semelhantes.

De uma maneira geral, os estudos acerca dessa prática de gestão apontam majoritariamente fatores políticos entre os principais limitantes para a sua implantação e operação, como por exemplo, o baixo capital social, a pouca maturidade dos representantes municipais na relação intergovernamental, a rivalidade entre o Executivo e o Legislativo, a incompatibilidade das relações municipais e a coordenação do consórcio, a ruptura com o hábito de ações imediatistas, e a superação da visão “bairrista” e do municipalismo autárquico em prejuízo aos interesses regionais. Porém, motivos de ordem organizacional também têm significativa interferência, como a inexistência de instâncias de participação da sociedade civil, a participação de somente entes da mesma esfera, a não formalização dos direitos e deveres de cada município participante e suas respectivas penalidades (CRUZ, 2001; LORENZO; FONSECA; FERREIRA, 2014; SILVEIRA; PHILIPPI, 2008; MORAES; GODOY, 2012; ABRUCIO; SANO, 2013).

Aspectos geográficos, sociais e administrativos como a consideração das realidades locais, semelhança de tamanhos dos municípios, qualidades de propostas e projetos, planejamento financeiro e instrumentos de avaliação de resultados também apresentam bastante influência sobre a manutenção do funcionamento de um consórcio. (SILVEIRA; PHILIPPI, 2005; ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013).

A assimetria entre os municípios pode levar àqueles mais fortes a acumular para si as vantagens da formação do arranjo, conforme relatado por Lorenzo, Fonseca e Ferreira (2014) no caso do Consórcio Rio Jacaré. Nesta ocasião, o município de Brotas, que era o maior entre os envolvidos, foi claramente favorecido com os projetos do consórcio em detrimento aos demais municípios envolvidos. Por meio do estudo desse arranjo, foi possível concluir também que a falta de planejamento adequado com relação ao financiamento levou a uma grande quantidade de bons projetos que não foram executados.

Diversas experiências nacionais de formação de consórcios públicos foram fomentadas pelas demais esferas de governo, que não a municipal, principalmente por meio da disponibilização de financiamento. Conforme relatado por Rocha e Faria (2004), aparentemente o Governo do Estado assume uma postura de indução direta e o

Governo Federal atua como uma entidade regulatória e fornece as coordenadas gerais para a organização dos consórcios. Ainda sobre as demais esferas administrativas, Abrucio, Filipim e Dieguez (2013) afirmam que é preciso garantir que a cooperação intermunicipal não tenha diretrizes que conflitem com as dimensões verticais do federalismo.

É imprescindível que a decisão em consorciar-se seja originada no real interesse do município, visto que a autonomia do consórcio depende da autonomia dos municípios envolvidos. Entretanto, as pressões externas (em grande parte do Ministério Público e dos Governos Federal e Estadual) aliadas ao aspecto cultural de algumas regiões, têm sido os aspectos que mais impulsionaram o surgimento de consórcios públicos na área de resíduos sólidos nos últimos trinta anos.

O consórcio público é uma maneira economicamente viável para a prestação de serviços públicos, com a economia de escala e racionalização dos recursos municipais, e por meio da gestão microrregional possibilita, mas não garante a efetividade da descentralização das políticas públicas. É uma forma de organizar a regionalização a partir das características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais por meio da territorialização dos problemas (SILVEIRA; PHILIPPI, 2008; CRUZ, 2001).

Este arranjo pode ser visto, conforme destacado por Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), como um ator neutro frente às barganhas e conflitos intergovernamentais, além de possibilitar a estruturação de uma instituição permanente com um quadro de funcionários profissionalizados com potencial de reduzir as fragilidades técnicas e as instabilidades decorrentes das mudanças de governo.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015 (IBGE, 2016) um pouco mais de 66% dos municípios brasileiros declararam participar de algum consórcio público. Entretanto, os valores apresentados para cada região destacam a discrepância entre as regiões, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Quantidade de municípios participantes de consórcios públicos no Brasil em 2015, por região.

	Número de municípios	Percentual de abrangência
Norte	110	24,44%
Nordeste	941	52,45%
Sudeste	1291	77,40%
Sul	1012	84,97%
Centro Oeste	337	72,16%

Fonte: IBGE (2016), elaborado pela autora.

Esta mesma pesquisa evidenciou a menor expressão da cooperação intermunicipal no Estado de São Paulo quando comparado aos demais Estados da Região, conforme Tabela 4. O Estado de Minas Gerais apresenta a maior abrangência de municípios participantes de consórcio público,, seguido pelo Espírito Santo e o Rio de Janeiro.

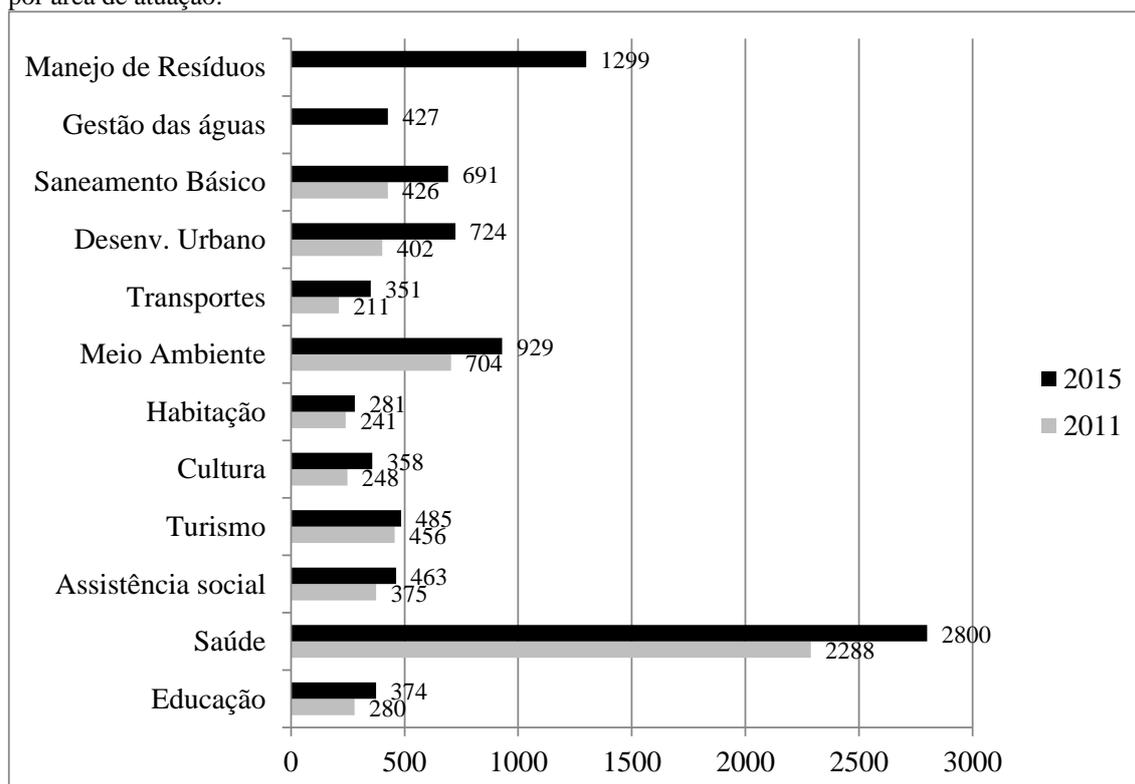
Tabela 4 – Quantidade de municípios participantes de consórcios públicos no Sudeste em 2015, por Estado.

	Número de municípios	Percentual de abrangência
Minas Gerais	800	93,79%
Espírito Santo	64	82,05%
Rio de Janeiro	57	61,96%
São Paulo	370	57,36%

Fonte: IBGE (2016), elaborado pela autora.

A Figura 2 e a Tabela 5, a seguir, evidenciam a grande expressão dos consórcios públicos voltados para área da saúde, quando comparados aos demais eixos de prestação de serviço público. O manejo de resíduos sólidos tem menos da metade do número de município consorciados na área da saúde, sendo o que mais se aproxima. Caldas (2007) atribui esse elevado número de consórcios na área de saúde devido à constituição de um Sistema Único de Saúde em rede nacional, em que qualquer cidadão que mora em um município pode usar o serviço de saúde de outro município. Sendo assim, o “efeito carona” pode onerar o sistema de custo de uma localidade mais do que o esperado, e por isso o Ministério da Saúde passou a estimular a formação de consórcios intermunicipais de saúde onde fosse observado um grande contingente de pessoas utilizando os serviços de saúde de outros municípios.

Figura 2 - Número de municípios integrantes de consórcios intermunicipais em 2011 e 2015 no Brasil, por área de atuação.



Fonte: IBGE (2012, 2016), elaborado pela autora.

Em 2011 não foram levantados os consórcios específicos para a Gestão das águas e para o Manejo de Resíduos Sólidos. Na região Sudeste, em 2015, é possível destacar a relevância dos consórcios de resíduos sólidos, sendo o segundo mais representativo entre todas as áreas, conforme Tabela 6, a seguir.

Tabela 5 - Percentual de municípios participantes de consórcios públicos nos anos de 2011 e 2015, por eixo de atuação e região.

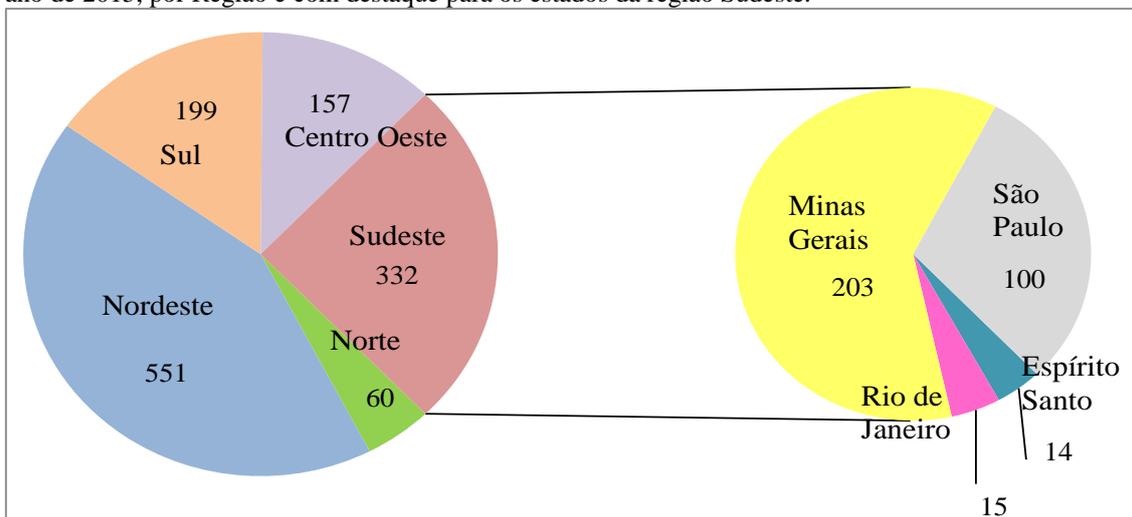
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro Oeste	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Educação	5,0	6,7	2,7	6,4	4,8	7,2	5,7	4,6	6,1	9,3	3	5,8
Saúde	41,1	50,3	5,6	11,8	17,4	27,3	58,4	67,2	72,8	80,7	24	37,5
Assistência social	6,7	8,3	2,4	6	6,4	8,2	7,3	6,1	8	11,3	7,3	11,3
Turismo	8,2	8,7	1,1	5,3	2,7	4,7	12,8	10,2	13,7	13,4	5,6	10,1
Cultura	4,5	6,4	2,2	5,6	3,3	6,5	5,6	5,4	5,9	8,7	3	4,7
Habitação	4,3	5	1,8	4,7	5,3	6,1	3,8	4	5,1	5,3	3	4,7
Meio Ambiente	12,7	16,7	3,1	8	7	16,6	16,5	15,1	18,9	17,8	13,9	28,3
Transportes	3,8	6,3	1,1	2,2	2,9	5,6	4,7	6,2	4	7,3	5,8	10,7
Desenv. Urbano	7,2	13	2,7	6,9	5,6	10,9	10,2	16,4	7,8	14,4	5,8	11,3
Saneamento Básico	7,7	12,4	3,1	7,8	8,7	12,5	6,8	10,8	10,9	15,4	3	14,3
Gestão das águas	*	7,7	*	2,7	*	7,7	*	7,6	*	7,8	*	12
Manejo de Resíduos	*	23,3	*	13,3	*	30,7	*	19,9	*	16,7	*	33,6

Fonte: IBGE (2012, 2016), elaborado pela autora.

*Não houve o levantamento destes tipos de consórcios no ano de 2011.

Grande parte dos municípios participantes de consórcios públicos voltados ao manejo de resíduos sólidos, 42% do total, encontra-se na região Nordeste, conforme Figura 3. No Sudeste o Estado de Minas Gerais é o que mais abrange municípios consorciados, seguido pelo Estado de São Paulo.

Figura 3 - Número de municípios participantes de consórcio público para o manejo de resíduos sólidos no ano de 2015, por Região e com destaque para os estados da região Sudeste.

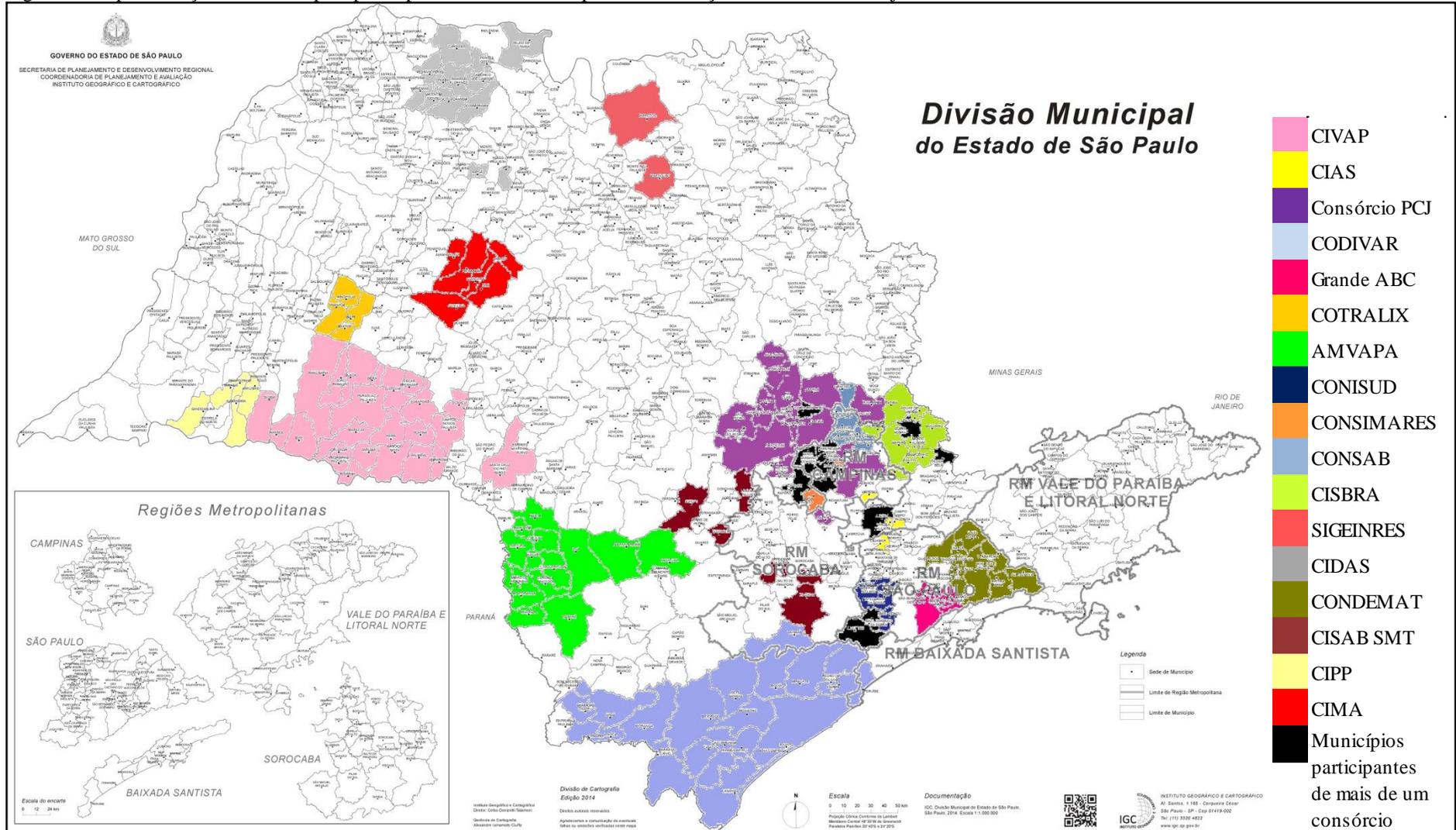


Fonte: IBGE, 2016. Elaborado pela autora.

Uma pesquisa realizada nos bancos de dados do IBGE (2016) e SNIS (2015) destacou a existência de dezessete consórcios públicos com atividades na área de resíduos sólidos, conforme Figura 4, a seguir, e Apêndice I, entretanto somente sete têm atuação predominantemente nesta área, são eles:

- Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (CIAS), fundado em 1987;
- Consórcio Intermunicipal para Tratamento e Disposição Final do Lixo (COTRALIX), fundado em 1996;
- Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES), fundado em 2009;
- Consórcio Intermunicipal na área de Saneamento Ambiental (CONSAB), fundado em 2009;
- Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região do Circuito das Águas (CISBRA), fundado em 2010;
- Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (SIGEINRES), fundado em 2010;
- Consórcio Intermunicipal do Pontal do Paranapanema (CIPP), fundado em 2013.

Figura 4 – Espacialização dos municípios participantes de consórcios públicos com ações voltadas ao manejo de resíduos sólidos no Estado de São Paulo.



Fonte: SNIS (2015); IBGE (2016), elaborado pela autora.

De acordo com a questão levantada por Cruz (2001), é possível que haja um maior número de parcerias entre os municípios do que os dados apresentados anteriormente. Isso ocorre devido à preferência de alguns prefeitos e secretários municipais por adotar pactos ou convênios de cooperação, sob a alegação de serem estas formas menos burocratizadas e flexíveis do que o consórcio público. Entretanto, esses acordos, por não serem formas institucionalizadas, não representam segurança para a população na continuidade da prestação do serviço, à medida que a transição de um mandado pode alterar as condições da relação intergovernamental.

Uma pesquisa realizada por Silva (2015) com 29 consórcios públicos voltados à gestão de resíduos sólidos de todo o país identificou que o motivo mais citado como motivador para a formação do consórcio é em torno do processo de disposição final, onde 86% dos arranjos entrevistados dizem que um dos principais objetivos para a formação do consórcio é viabilizar a disposição final em aterros sanitários. Os demais fatores apontados, com o respectivo percentual, foram: a erradicação de lixões e recuperação das áreas degradadas (69%), viabilização de unidades de triagem e/ou compostagem (62%), manutenção de estação de transferência de resíduos (59%), implantação ou ampliação da coleta seletiva e reciclagem (52%), transporte (41%), compartilhamento da equipe técnica (38%) e acondicionamento e coleta regular (31%).

De acordo com Silva (2015), esta mesma pesquisa aponta que o maior desafio para a manutenção dos consórcios na Região Sudeste é a limitação dos recursos financeiros, em que 93% dos entrevistados apontaram esta dificuldade. A lentidão na ratificação do Protocolo de Intenções e a dificuldade no estabelecimento de cobrança de tributos foram os outros dois motivos bastante apontados pelos gestores, com aproximadamente 86% das respostas em ambos os casos, seguidos por capacidade técnica deficitária na área de gestão de resíduos sólidos (71%) e descontinuidade política das administrações municipais e interesses políticos (64%).

Entretanto, conforme outras experiências estudadas, a decisão pelo consorciamento na área de resíduos sólidos trouxe os seguintes benefícios, de acordo com Moraes e Godoy (2012), Silveira e Philippi (2005 e 2008), Cruz, 2001:

- Agilidade na execução dos projetos e economia de escala, devido ao planejamento integrado;
- Melhoria da capacidade técnica;
- Minimização de riscos e impactos ambientais;

- Transparência nas ações e recursos públicos aplicados;
- Maior prestígio e representatividade dos municípios participantes;
- Melhoria da qualidade e ampliação dos serviços públicos ofertados;
- Favorecimento da adoção de tecnologias mais avançadas.

Por fim, o arranjo institucional deve favorecer a execução de um eficiente serviço, mesmo que ao fazê-lo ignore linhas territoriais artificialmente criadas. Segundo Dietz, Ostrom e Stern (2003), para que ocorra a governança ambiental é necessário abandonar a ideia das estruturas rígidas de governo a fim de evitar desperdícios de recursos naturais, permitindo uma nova forma de planejamento, uma nova maneira de pensar.

A fim de exemplificar essas constatações da literatura, será feito um breve relato de dois consórcios públicos nacionais de grande relevância que foram alvos de pesquisas na área acadêmica. O primeiro foi selecionado por apresentar papel de destaque no estado de São Paulo (Consórcio do Grande ABC), e o segundo (CITRESU) é destaque na literatura acadêmica por seu desempenho no manejo de resíduos sólidos.

Constituindo um grande centro econômico, a região do Grande ABC é formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, sendo que são estes os integrantes do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, mais conhecido como Consórcio do Grande ABC (LACZYNSKI et al., 2013). De acordo com Caldas (2007), a crise industrial dos anos 80/90 e os problemas ambientais causados pela excessiva urbanização e conurbação dos municípios, aliados ao momento político favorável, liderado pelo Prefeito Celso Daniel (PT) e dada a expressividade de Prefeituras sob o comando de um mesmo partido na região, permitiu a constituição do consórcio em 19 de dezembro de 1990.

Ao longo do processo surgiram outras instâncias de cooperação que objetivam trazer as discussões dos temas tratados pelo consórcio para a sociedade civil: o Fórum da Cidadania, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (CALDAS, 2007).

Segundo Laczynski et al. (2013) o consórcio passa por um período de ascensão até 2001, com a diminuição de suas atividades e dificuldade de manutenção da legitimidade obtida anteriormente. A autora atribui essa queda à morte de governador Mário Covas, que contribuía significativamente com os recursos enviados à região, e

também ao assassinato do Prefeito Celso Daniel, líder territorial responsável pelo convencimento inicial para a formação do consórcio. Posteriormente, em 2009, há um movimento de retorno dos Prefeitos ao consórcio, com a adequação à legislação (Lei nº 11.107/2007) e o reconhecimento, pelo Governo do Estado, do ABC como uma das cinco sub regiões do Estado.

Este consórcio apresenta algumas particularidades, por não ser voltado à prestação de serviços e ser constituído por grandes e médios municípios localizados em região metropolitana com elevado nível de urbanização. As prioridades do consórcio são relativas às negociações e reivindicações nos temas do meio ambiente, desenvolvimento regional, transporte e social. O processo de custeio do Consórcio do Grande ABC é por meio de cota estabelecida pelo Conselho de Municípios e atribuída proporcionalmente de acordo com as receitas municipais correntes do exercício anterior (LACZYNSKI ET AL., 2013).

Abrucio, Sano e Sydow (2011) ressaltam a relevância do Consórcio do Grande ABC na agenda federativa devido à sua complexidade e influência na revisão da legislação que culminou com a Lei dos Consórcios em 2005. A sua complexidade explica-se, primeiramente, por estar localizado na maior região metropolitana do país, com diversos municípios influentes que aumentam significativamente a dificuldade da barganha federativa; e, aumentando a complexidade deste arranjo, está a opção pelo objetivo multissetorial do consórcio. A revisão da legislação foi bastante influenciada pelas avaliações deste consórcio, que apontavam como maior fator limitante o modelo de consórcio de direito privado, e, conseqüentemente, surgiu o Consórcio Público como nova alternativa legal.

Com papel de destaque no cenário de manejo de resíduos sólidos no Brasil, o Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (CITRESU) é composto por 11 dos 21 municípios pertencentes à Região Celeiro do Rio Grande do Sul, localizada ao noroeste do estado (WEBER, 2009). A destinação inadequada dos resíduos sólidos foi motivação para a criação do consórcio, já que anteriormente a maioria dos municípios contava com iniciativa privada para a coleta e destinação dos resíduos que eram levados para “lixões” (CALDAS, 2002).

O CITRESU iniciou suas atividades com a participação de sete municípios em 2000. A possibilidade de convênio com o Ministério da Saúde e com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, somada ao papel da Promotoria Pública na autuação de disposição final inadequada e a pressão da opinião pública foram estímulos importantes

para a decisão dos demais prefeitos em entrar no consórcio (CALDAS, 2002; WEBER, 2009).

Segundo Caldas (2002), o processo de negociação entre os prefeitos teve duração superior a um ano, e teve como resultado a formação de um consórcio intermunicipal que tem como objetivo a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos e para isso focam suas ações na melhoria do processo de separação, na destinação adequada e comercialização dos materiais recicláveis. Assim sendo, as ações do consórcio estão articuladas em três eixos:

- Separação doméstica dos resíduos sólidos: que depende de campanha de sensibilização (via rádios locais, ciclo de palestras, campanha publicitária e também por meio da articulação com escolas, igrejas e associações) realizada em âmbito municipal e com recursos próprios. Nesse aspecto, o consórcio é um espaço para trocas de experiências.
- Coleta seletiva orientada pelas Prefeituras: também realizada no âmbito municipal, que pode optar pela contratação de uma empresa ou assumir a prestação do serviço.
- Triagem e destino dos resíduos sólidos: é o eixo de ação do consórcio, que conta com 31 funcionários para realizar a triagem, seleção e destinação final dos resíduos, além de um coordenador com funções administrativas e de mediação entre os Prefeitos. O trabalho na Central de Triagem consiste em receber e triar os resíduos, enfardando os recicláveis para venda, enviando os rejeitos para o aterro, e depositando os resíduos úmidos na composteira.

O financiamento do consórcio, segundo Caldas (2002), está dividido em dois níveis: investimento e manutenção. O total de investimentos foi R\$630.610,50 com obras e terraplanagem, sendo que R\$330 mil vieram da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), R\$170 mil do Governo do Estado e R\$130.610,50 dos sete municípios que iniciaram o consórcio, sendo que cada município colaborou com uma quantidade proporcional ao seu número de habitantes. O custo de manutenção anual é aproximadamente R\$360 mil, onde foi estimado (a partir de experiência prévia) que 35% será financiado com a venda dos materiais recicláveis, sendo o restante rateado entre os municípios.

De acordo com Weber (2009), a cota de contribuição municipal, que varia de R\$1.250 a R\$18.000 (vinculada à faixa populacional) e a venda dos materiais separados

na triagem têm sido suficientes para a manutenção financeira das atividades do consórcio.

O sucesso das campanhas educativas, o fim dos “lixões”, a compostagem de 10% da matéria orgânica coletada, a aproximação dos municípios para a resolução dos demais problemas comuns, a formação de cooperativa estudantil para reaproveitamento do papel, a transversalidade do tema resíduos sólidos nas disciplinas escolares e a redução do custo municipal com coleta e destino dos resíduos foram os resultados positivos de maior expressão alcançado com a articulação dos municípios para a formação desse consórcio (CALDAS, 2002; WEBER, 2009).

Porém, segundo Weber (2009), ainda ocorre retrabalho na central de triagem devido a um volume considerável de materiais que ainda não são segregados na origem. Percebe-se uma sensibilização maior no assunto entre as crianças do que entre os adultos.

3.4 Política Nacional de Resíduos Sólidos

Anterior à promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o único aparato legal em nível nacional voltado ao tema de resíduos sólidos encontrava-se na Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), que estabelece diretrizes nacionais para o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem urbana e manejo das águas pluviais.

Entretanto, segundo Milanez (2010), o debate sobre a regulamentação dos resíduos sólidos ocorria desde o início da década de 90, quando se iniciou a discussão acerca da regulamentação da coleta, acondicionamento, tratamento e destinação final dos resíduos dos serviços de saúde por meio de um projeto de lei (PL). Posteriormente foram vinculados 78 PLs que tratavam de outros tipos de resíduos, sendo quatorze de embalagens, treze de pneus, cinco de resíduos eletrônicos e quatro de baterias.

A primeira proposta de construção de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos foi feita pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em 1999, resultado indireto da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92). O contato com experiências europeias e a criação da Agenda 21 levou a uma demanda, por parte dos atores políticos interessados em

questões ambientais, de legislação específica para os resíduos sólidos. (MILANEZ, 2010; FARIA, 2012).

Em decorrência desta proposta do CONAMA, surgiram diversos PLs com conceitos posteriormente inseridos na PNRS, sendo os principais: o PL nº 121/2003 com a corresponsabilidade entre o setor público e o privado na gestão dos resíduos, a intervenção do Estado como agente de fomento às cooperativas e associações de catadores, e a proposta de criação do Fundo Nacional de Resíduos Sólidos; o PL nº 7.047/2006, que manteve a proposta de inclusão dos catadores, e estabeleceu que os fabricantes, importadores e comerciantes de produtos e embalagens deveria manter um sistema de retorno pós-consumo; e o PL nº 1.991/2007, incorporando o conceito de logística reversa e estendendo a responsabilidade pós-consumo aos consumidores e comerciantes (MILANEZ, 2010).

Assim sendo, após cerca de 20 anos de tramitação foi aprovada a Lei Federal 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sancionada pela Presidência da República em 2 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010). De acordo com Faria (2012), a dificuldade em conciliar as diversas propostas e os interesses da sociedade foi o motivo para um período tão longo de discussão antes da aprovação da PNRS. No entanto, Waldman (2013) atribui esse prolongado período aos conflitos entre grupos de interesses, e diz que a PNRS foi promulgada pela inviabilidade de prolongar a ausência de uma normatização acerca da gestão dos resíduos e não por uma efetiva preocupação ambiental.

Durante esse extenso período sem regulamentação houve agravamento das situações relacionadas aos resíduos, como por exemplo, proliferação de lixões, desperdício de materiais com potencial de reaproveitamento e contaminação de pessoas, recursos hídricos e solo devido à disposição inadequada de resíduos. Por estes motivos, Santos (2010) ressalta a necessidade de resposta rápida por parte da sociedade como um todo (poder público, entidades privadas e população) para que sejam postas em ação as diretrizes da PNRS.

A PNRS tem como foco primário a redução, e posteriormente a reutilização, a reciclagem e, caso não haja alternativa de recuperação, a disposição final ambientalmente adequada. Essas alternativas dadas aos resíduos tem foco na redução do número de aterros sanitários e no prolongamento de sua vida útil, e, para tanto, o instrumento da logística reversa tem como objetivo uma radical mudança nas cadeias

produtivas, com a incorporação de seus resíduos na nova produção por meio de reciclagem, ou até mesmo reutilizando os materiais descartados posteriormente ao processo de higienização dos mesmos, no caso das embalagens (FARIA, 2012; MORAES; GODOY, 2012).

Este aparato legal traz como instrumentos para a gestão dos resíduos sólidos os Planos (Nacional, Estaduais, Microrregionais, Intermunicipais, Municipais e de Gerenciamento ⁶), os Inventários, a Coleta Seletiva, os Sistemas de Logística Reversa, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores, a fiscalização ambiental, a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado, a pesquisa científica e tecnológica, a educação ambiental, os incentivos fiscais, os acordos setoriais, e os órgãos ambientais públicos.

Conforme mencionado no parágrafo anterior, a PNRS previu a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) como documentos orientadores do planejamento nas três esferas administrativas. Os estados podem ainda elaborar Planos microrregionais e planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas. Já os Planos intermunicipais deverão ser elaborados pelos municípios que instituíram ou queiram instituir a gestão associada do manejo de resíduos sólidos.

Contudo são os municípios os principais responsáveis pela gestão integrada dos resíduos sólidos, e para esse fim deve ser apresentado o Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, que de acordo com a PNRS, deve abranger o seguinte conteúdo mínimo:

- Diagnóstico da situação municipal dos resíduos sólidos;
- Identificação de áreas ambientalmente adequadas para a disposição final;
- Identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas;
- Identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos à logística reversa e ao plano de gerenciamento específico;
- Procedimentos e especificações adotados nos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos

⁶ O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos é de responsabilidade dos geradores de resíduos dos serviços públicos de saneamento, industriais, dos serviços de saúde, de mineração, de serviços de transporte, as empresas de construção civil, e os demais estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pela prefeitura, conforme destacado na PNRS (2010).

- Indicadores de desempenho operacional e ambiental;
- Regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento dos resíduos;
- Programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação;
- Programas e ações de educação ambiental;
- Programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis;
- Sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços;
- Metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para a disposição final;
- Descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa;
- Meios para o controle e fiscalização da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos;
- Ações preventivas e corretivas a serem praticadas;
- Identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos.

O PMGIRS é condição para que o município obtenha acesso a recursos financeiros da União e poderá ter conteúdo simplificado para municípios com menos de 20 mil habitantes, exceto àqueles que sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico, ou inseridos na área de influência de empreendimentos com elevado impacto ambiental, ou cujo território compreenda Unidades de Conservação (BRASIL, 2010).

Cabe ressaltar a diferenciação trazida pela PNRS entre disposição final e destinação final. Enquanto a primeira inclui apenas a disposição dos resíduos em aterros sanitários, a segunda além de compreender esse destino inclui também a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético e a disposição final em aterro sanitário.

Por fim, é necessário destacar os dois aspectos mais incentivados pela PNRS, inclusive por meio de priorização na obtenção de recursos financeiros, que são gestão dos resíduos pela formação de consórcios públicos e o apoio aos catadores de materiais recicláveis.

3.5 Gestão municipal de resíduos sólidos

O contínuo crescimento da geração per capita de resíduos sólidos pode ser atribuído, entre outros motivos citados anteriormente, à forte tendência da educação ambiental de focar-se nas medidas paliativas de reutilização e reciclagem, em detrimento do incentivo às mudanças comportamentais na cultura de consumo, principal causa do problema da geração demasiada de resíduos (LAYARGUES, 2002).

Conforme Waldman (2010) e Layargues (2002), a atuação pública concentra seus esforços prioritariamente na coleta e transporte dos resíduos para locais distantes dos centros urbanos. A inexpressividade do gerenciamento e tratamento dos resíduos sólidos nas agendas municipais é resultado da baixa pressão da sociedade para o reaproveitamento e reciclagem dos materiais pós-consumo. As tentativas isoladas e dispersas de criação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis é exemplo da falta de articulação da sociedade e poder público para apoiar este grupo social que é claramente desfavorecido de oportunidades.

A discrepância da abrangência entre coleta regular e coleta seletiva, conforme Tabela 6, corrobora a afirmação de que a atuação pública é focada majoritariamente no descarte dos materiais, em detrimento das possibilidades de reaproveitamento. Estes valores referem-se apenas à população urbana, que conta com a coleta regular em quase todo o território nacional (98,4%). Entretanto, a coleta seletiva ocorre em 32,5% dos municípios brasileiros, sendo que em diversas localidades ela abrange somente alguns bairros.

Tabela 6 - Percentual de municípios com coleta regular e coleta seletiva em 2014, por região.

	Brasil	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Coleta regular	98,4%	96,3%	96,5%	99,2%	99,1%	99,3%
Coleta seletiva	32,5%	9,9%	9,2%	18,9%	42,1%	51,1%

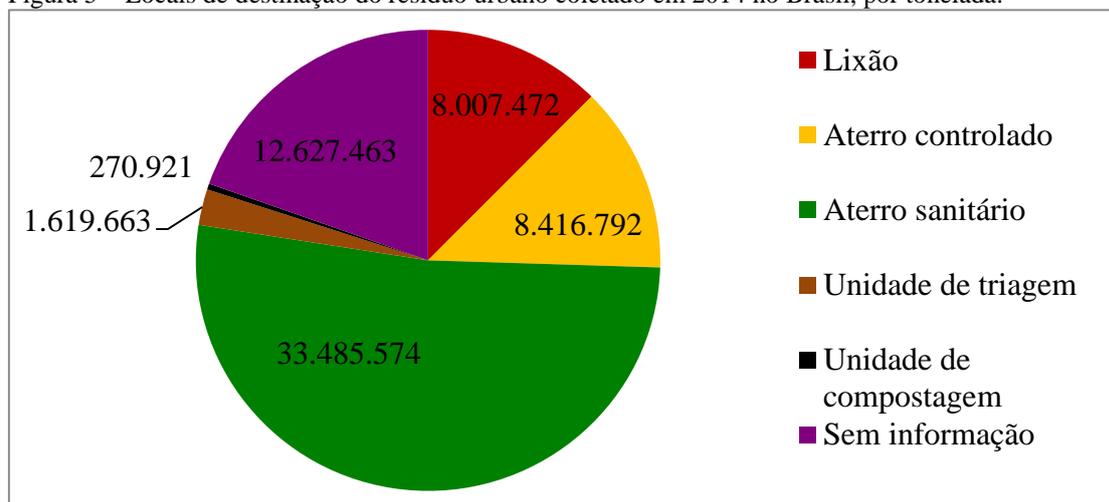
Fonte: SNIS (2016), elaborado pela autora.

A baixa abrangência da coleta seletiva, além de diminuir a vida útil do aterro sanitário, inviabiliza a diminuição do uso dos recursos naturais. Um estudo realizado por Zanta (2015) levantou um elevado potencial de reciclabilidade, principalmente para

as capitais brasileiras, que se situa na faixa de 34 a 63% para resíduos orgânicos, de 16 a 55% para materiais recicláveis secos, e de 7 a 41% para os rejeitos ⁷.

No ano de 2014, 52% da massa de resíduos urbanos coletados foi enviada para aterros sanitários, 13% para aterros controlados e 12,4% para “lixões”, conforme a Figura 5. Somente 2,9% foram destinados para centrais de reaproveitamento, sendo 2,5% para Unidades de triagem de materiais recicláveis secos e apenas 0,4% para Unidades de compostagem. Não foi possível obter a informação sobre a destinação de 19,6% da massa de resíduos urbanos coletadas nesse ano, devido ausência de repasse destas informações pelos municípios. Entretanto, com os dados obtidos é possível dar destaque a atuação do poder público baseada na disposição final, já que 77,5% (quase 50 mil toneladas) da massa de resíduos coletada em 2014 não foi reaproveitada.

Figura 5 – Locais de destinação do resíduo urbano coletado em 2014 no Brasil, por tonelada.



Fonte: SNIS (2016), elaborado pela autora.

A disposição em aterros sanitários não pode ser considerada como solução adequada para a gestão de resíduos sólidos, pois, além de desperdiçar materiais que poderiam ser reutilizados e reciclados, compromete grandes áreas utilizadas para a construção dos aterros. Conforme salientado por Waldman (2013), quando esgotados, os aterros demandam monitoramento para o acompanhamento das emissões de metano e de líquidos percolados, que podem persistir por um longo período. Tal monitoramento exigiria uma competência operacional e continuidade administrativa que não são comuns na gestão municipal do Brasil.

⁷ Conforme definição da PNRS, rejeitos são os resíduos que são economicamente e tecnologicamente inviáveis para o reaproveitamento (BRASIL, 2010).

Jacobi e Besen (2011) também destacam a precariedade administrativa dos municípios ao basear a gestão de resíduos sólidos na destinação dos resíduos para aterros sanitários, muitas vezes do setor privado. Os autores destacam que, conforme ocorre em diversos empreendimentos da iniciativa privada, o aproveitamento do metano para a geração de energia e a venda de créditos de carbono no mercado global não devem justificar os padrões insustentáveis de consumo e o aterramento de matérias que poderiam ser reaproveitadas. No entanto, os interesses econômicos privados envolvidos neste processo dificultam o rompimento da lógica baseada em contratos que priorizam a coleta, transporte e aterramento dos materiais em detrimento do apoio à coleta seletiva mais abrangente.

Apesar de ser imprescindível para o planejamento do manejo dos resíduos sólidos, a realização de um diagnóstico sobre a produção per capita e a composição gravimétrica não é prática habitual nos governos municipais. A análise desses dados é base para a decisão sobre o sistema de tratamento de resíduos, com os processos e equipamentos adequados a cada situação. Este sistema de manejo de resíduos deve ser condicionado pelas especificidades locais, como a capacidade de investimento, articulação entre os agentes sociais e absorção do mercado de produtos de reciclados (ZANTA, 2015).

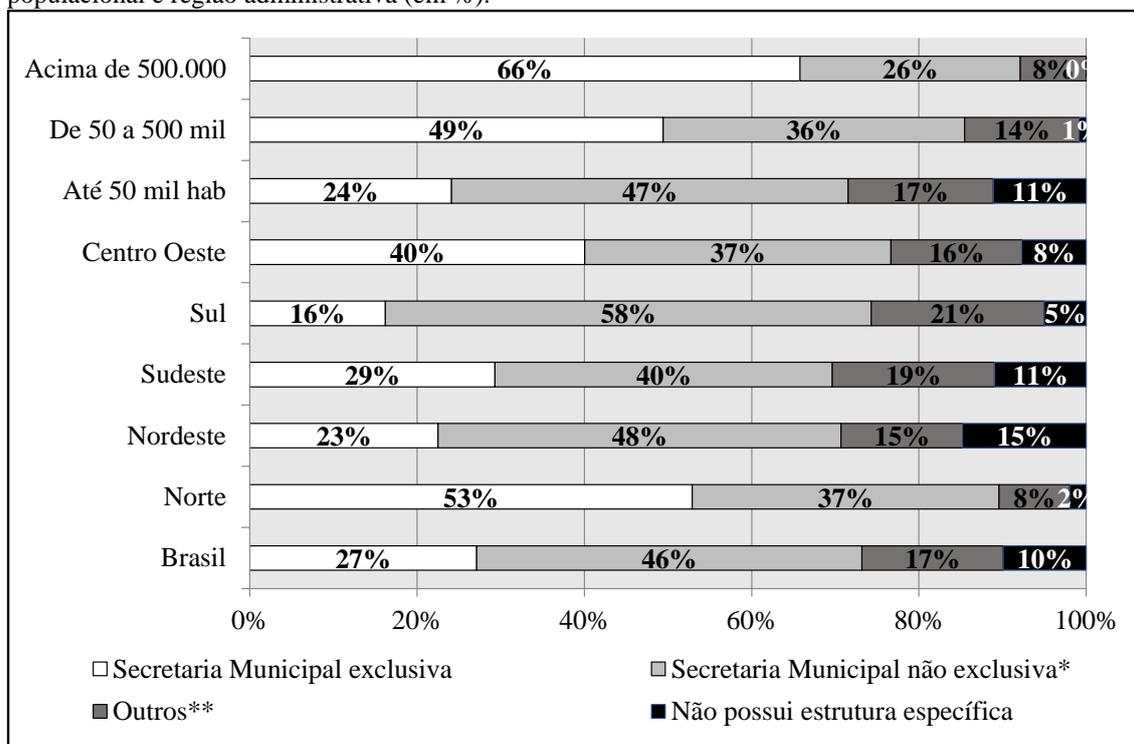
Entretanto, mesmo a gravimetria municipal é insuficiente para o planejamento adequado das ações, principalmente em grandes municípios. A disparidade da quantidade dos resíduos gerados nas diversas camadas sociais, assim como a sua gravimetria, é camuflada pela estatística generalizada, segundo Waldman (2010). Esta diversidade de tipos de resíduos produzidos nos diferentes locais torna a administração dos resíduos sólidos bastante complexa, cabendo a cada tipo um ou mais tratamentos adequados e viáveis que pode variar de acordo com a localidade. Esta complexidade deve-se também à variada gama de atores envolvidos, como as prefeituras, cooperativas, iniciativa privada e sociedade civil (ZANTA, 2015).

Um exemplo emblemático da falta de preparo dos municípios com relação ao manejo de resíduos sólidos é descrito no artigo de Fonseca (2015), em que grande parte dos municípios não conseguiu atender o prazo máximo estipulado para a finalização dos seus Planos Municipais, o que tem gerado crescente pressão sobre o poder público para ampliação dos prazos. Esta pesquisa inferiu que muitos daqueles municípios que têm plano de resíduos, ou estão em elaboração, ficaram a cargo de empresas de consultorias terceirizadas, que apresentaram como problema recorrente o alto custo do serviço, o

baixo entendimento das equipes de consultoria das realidades locais e a padronização dos planos. Estes problemas poderiam ser evitados caso houvesse participação mais direta e intensa nas audiências públicas de elaboração e aprovação do Plano. Com isso, foi possível notar que, ao contrário do que é frequentemente citado, as principais limitações são de caráter técnico e administrativo, e não de ordem financeira.

A precariedade da gestão municipal de resíduos sólidos pode ser verificada por meio da análise da estrutura administrativa para a área de meio ambiente, conforme Figura 6. Apenas 27% dos municípios brasileiros possuem secretaria de meio ambiente exclusivamente voltada a este tema, e grande parte (46%) possui essa pasta vinculada a outros temas, como por exemplo Agricultura.

Figura 6 - Estrutura administrativa disponível na área de Meio Ambiente em 2013 no Brasil, por faixa populacional e região administrativa (em %).



Fonte: IBGE (2014), organizado pela autora.

*Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas

**Departamento, assessoria, setor, órgão da administração indireta.

Frequentemente, a insustentabilidade financeira é justificativa para a falta de estruturação do setor de meio ambiente, e, por consequência do manejo de resíduos sólidos e, segundo os dados divulgados pelo SNIS (2016), em 2014 menos de 40% dos municípios brasileiros realizavam algum tipo de cobrança relacionada ao manejo de resíduos sólidos. Este percentual nacional encobre a diversidade de situações existentes

em cada região, em que realizam esta cobrança apenas 12,4% dos municípios do Norte, 5,6% do Nordeste, 16,4% do Centro Oeste, 45,6% do Sudeste e 76,5% do Sul.

Por este motivo, a sustentabilidade financeira desta atividade é prejudicada, e, segundo Jacobi e Besen (2011), nas municipalidades em que ocorre a cobrança relativa aos serviços de manejo de resíduos sólidos os valores arrecadados são insuficientes para cobrir o total de despesas necessárias para uma gestão mais eficiente e sustentável. E, segundo estes autores, a cobrança de uma taxa proporcional às quantidades geradas teria efeito de instrumento de conscientização e educação para reduzir as quantidades de resíduos geradas e o desperdício.

O baixo índice de estrutura administrativa na área de meio ambiente aliado à falta de recursos financeiros destinados à gestão dos resíduos são duas das principais causas da forma em que este tema vem sendo tratado pelos poder público, que tem enfoque principal na destinação final e dependente de grandes empreendimentos que, em grande parte, são consolidados pela iniciativa privada.

A insuficiência atribuída à gestão municipal para lidar com o tema de resíduos sólidos, assim como ocorre com a prestação de serviços em outras áreas, é consequência da elevada responsabilidade atribuída aos municípios no processo de descentralização ocorrido na administração pública.

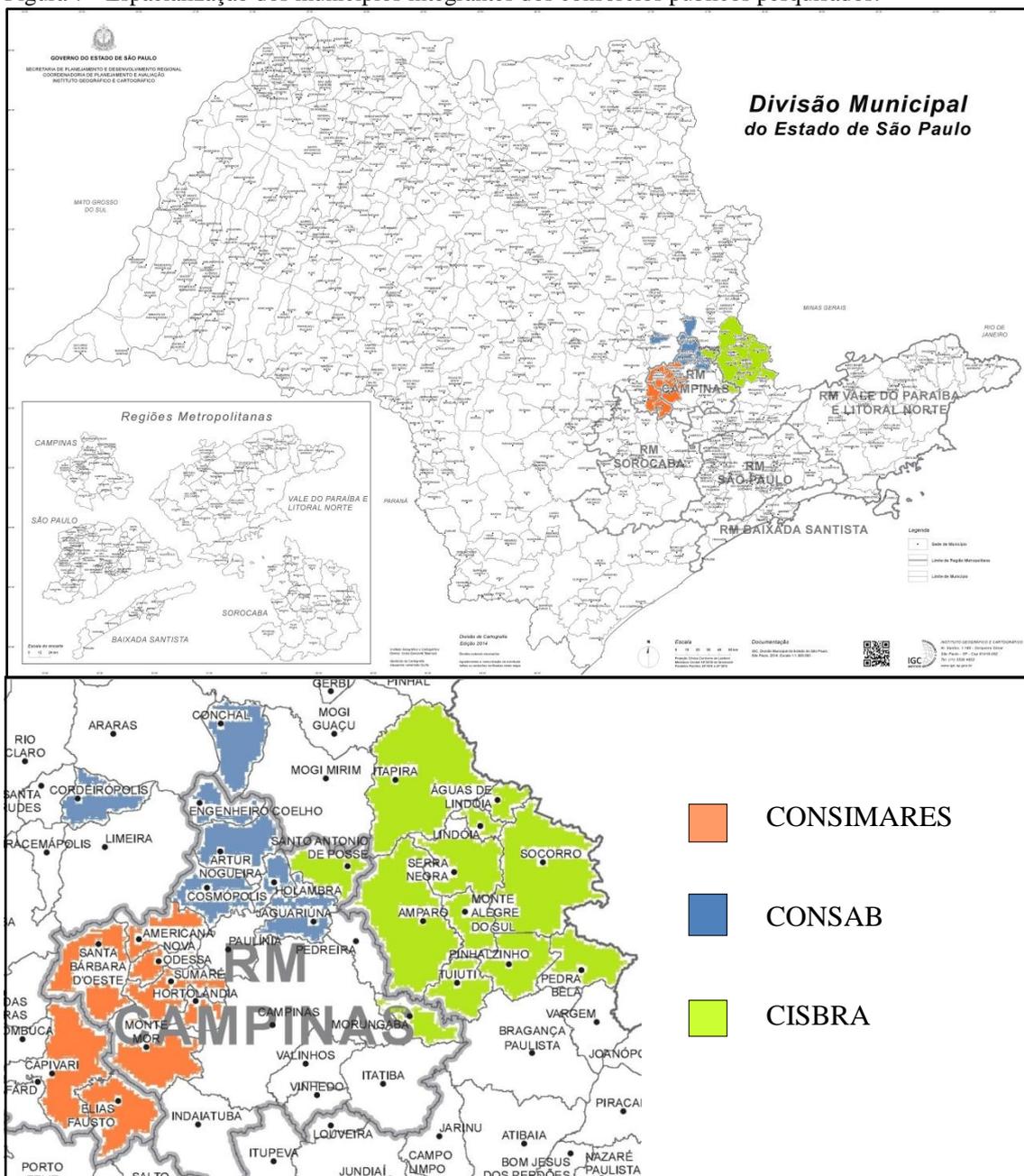
4 METODOLOGIA

Trata-se aqui de uma pesquisa de natureza qualitativa com base em estudo de caso múltiplo, de caráter exploratório em virtude da ausência de estudos com o mesmo recorte territorial e pela inviabilidade de extrapolação dos resultados para os demais consórcios intermunicipais. Para a coleta dos dados foram realizadas pesquisas bibliográficas, documental, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas.

A justificativa pela opção dos consórcios intermunicipais para o manejo de resíduos sólidos fundamenta-se basicamente em três motivos. Foi selecionado o consórcio público por ser essa a opção de parceria institucional mais comumente encontrada nos municípios brasileiros. A crescente responsabilidade dos municípios pela execução dos serviços públicos aos cidadãos fundamentou a opção pela modalidade intermunicipal de consórcio público. E, finalmente, optou-se pelos consórcios de resíduos pela evidente valorização desta forma de gestão trazida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentação legal de maior influência para essa área.

Como objetos de estudo para a compreensão do papel dos arranjos intermunicipais na prestação do serviço de manejo dos resíduos sólidos foram selecionados três consórcios públicos: o Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES) sediado em Nova Odessa/SP, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CONSAB) com sede no município de Cosmópolis/SP, e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região do Circuito das Águas (CISBRA) localizado em Amparo/SP. A disposição da abrangência destes três arranjos consta na Figura 7, a seguir.

Figura 7 - Espacialização dos municípios integrantes dos consórcios públicos pesquisados.



Fonte: IGC (2014), elaborado pela autora.

A opção pelo CONSIMARES, CONSAB e CISBRA ocorreu por localizarem-se na Região Administrativa de Campinas, a segunda maior região geradora de resíduos sólidos urbanos ⁸, de acordo com o Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2014), e por terem como integrantes municípios de pequeno e médio porte. Ao considerar estes três consórcios, estão sendo compreendidos 27 dos 100 municípios participantes de consórcios públicos de manejo de resíduos sólidos do

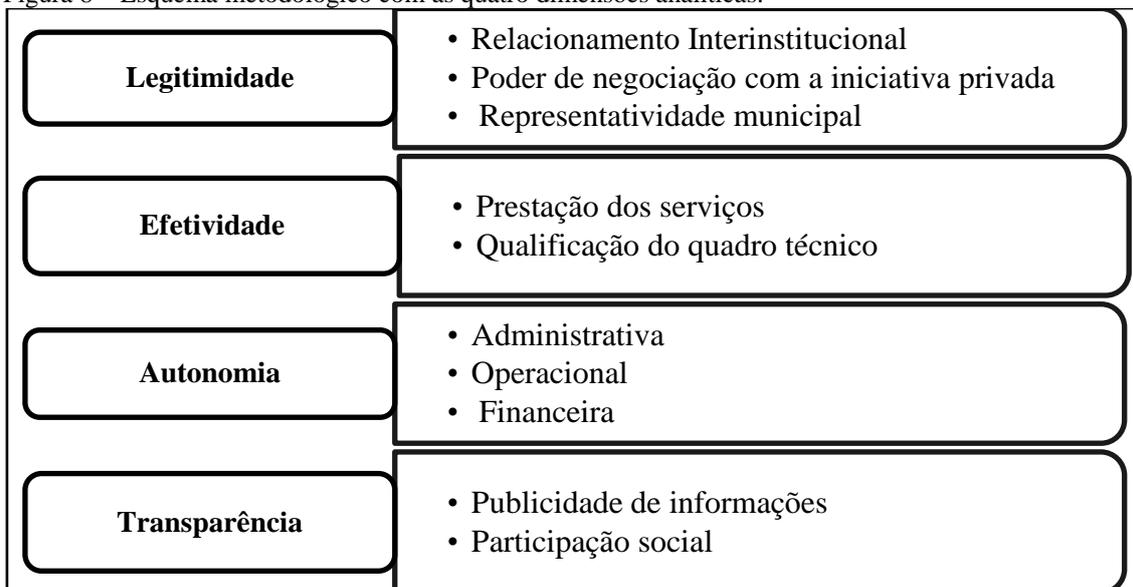
⁸ A primeira maior região geradora de resíduos é a Grande São Paulo, com 20.592,78 toneladas/dia. A região administrativa de Campinas gera diariamente 5.411,62 toneladas, correspondente a 14,1% do total do Estado.

Estado de São Paulo, de acordo com o IBGE (2016), o que indica uma representatividade amostral admissível.

Após a seleção dos consórcios para a realização da pesquisa de campo, realizou-se o reconhecimento inicial dos objetos de estudo por meio da elaboração de questionário (Apêndice II) seguido por entrevistas com os gestores dos três consórcios. Esta etapa da pesquisa procurou evidenciar os serviços públicos efetivamente prestados à população, identificar em que medida a constituição do consórcio alterou a realidade anterior, os principais problemas enfrentados na implantação e operação do arranjo intermunicipal, os motivos para sua constituição e a organização financeiro-administrativa.

A revisão bibliográfica sobre consórcios públicos no Brasil destacou os aspectos mais frequentemente relacionados com este arranjo institucional, sugerindo um esquema metodológico, conforme Figura 8, que deu suporte para a análise do desempenho dos três consórcios públicos pesquisados.

Figura 8 – Esquema metodológico com as quatro dimensões analíticas.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Por conseguinte, estes aspectos foram estudados e analisados, de acordo com metodologia desenvolvida pela autora e que será detalhada a seguir, a fim de determinar em que medida estes quatro fatores estão presentes nos três consórcios intermunicipais selecionados.

A primeira dimensão analítica, a Legitimidade teoricamente conferida aos municípios com a formação do consórcio, é frequentemente citada na literatura

científica, pois a constituição do consórcio tem a potencialidade de conferir poder de barganha à administração institucional (ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013). Conseqüentemente, pode proporcionar o barateamento de contratos com a iniciativa privada (CALDAS, 2002), e funcionar como um captador privilegiado de recursos com as demais esferas de governo (CRUZ, 2001). Deste modo, conforme descrito no Quadro 1, a metodologia de análise baseou-se no relacionamento do consórcio com os atores externos (demais esferas de governo, instituições internacionais, iniciativa privada) e também dos atores internos, ou seja, os municípios.

Com relação ao relacionamento com outras instituições foram levantadas as parcerias e financiamentos ocorridos após a constituição do consórcio e em que estas beneficiaram as atividades do consórcio. Posteriormente, foram avaliadas as condições para a contratação da iniciativa privada. Por fim, com relação aos atores externos, foi analisada a participação e representatividade de cada município dentro das atividades do consórcio a fim de verificar a existência de conflitos e relações assimétricas, apontadas por Nascimento Neto e Moreira (2012), Lorenzo, Fonseca e Ferreira (2014) e Laczynski e Teixeira (2011) como limitantes à atuação desse tipo de arranjo institucional.

Quadro 1 – Quadro resumo dos critérios de análise e fonte dos dados da Dimensão Legitimidade.

Dimensão analítica	Indicadores	Crítérios	Fontes dos dados
Legitimidade	Relacionamento interinstitucional	Melhoria nas parcerias realizadas e obtenção de financiamentos	Entrevistas e Atas
	Negociação com a iniciativa privada	Melhoria nas condições de negociação para contratação da iniciativa privada	Entrevistas e Atas
	Representatividade municipal	Representação simétrica, atendimento homogêneo e estabilidade de permanência dos municípios integrantes	Atas

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A segunda dimensão analítica, a Efetividade na gestão dos municípios após o estabelecimento do consórcio, remete principalmente à ampliação da qualidade e quantidade dos serviços prestados à população (CRUZ, 2001; LORENZO; FONSECA; FERREIRA, 2014), e à melhoria da capacitação do quadro de funcionários (ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013; CRUZ, 2001; LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2011), conforme Quadro 2. Não foi avaliada a racionalização dos recursos financeiros devido à

dificuldade em obter os valores exatos relativos à prestação de cada serviço nos municípios, portanto não há possibilidade de comparação dos resultados.

Assim sendo, com relação à melhoria na prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos prestados nos municípios consorciados foram avaliados os seguintes aspectos: elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), melhoria nas condições de disposição final dos resíduos urbanos ⁹, ampliação da abrangência da coleta seletiva ou apoio aos catadores de materiais recicláveis, incentivo à compostagem, destinação de resíduos dos serviços de saúde (RSS), beneficiamento dos resíduos da construção civil (RCC) e coleta dos materiais sujeitos à logística reversa. O segundo aspecto considerado foi a profissionalização dos recursos humanos examinada pela existência de profissionais com formação na área ambiental e a atuação do consórcio para incentivar a capacitação de seus funcionários.

Quadro 2 – Quadro resumo dos critérios de análise e fontes dos dados da Dimensão Efetividade.

Dimensão analítica	Indicadores	Crítérios	Fontes dos dados
Efetividade	Prestação de serviços	Atendimento de ao menos quatro entre os seguintes aspectos: PMGIRS, Disposição final RSU, Coleta Seletiva, Compostagem, Destinação dos RSS, beneficiamento dos RCC e coleta dos materiais sujeitos à logística reversa	Entrevistas, IBGE, CETESB, Atas, PMGIRS
	Qualificação do quadro de funcionários	Ampliação de profissionais com formação na área ambiental e incentivo à profissionalização	Entrevistas e Atas

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A terceira dimensão analítica, a autonomia decorrente da associação dos municípios, abrange aspectos administrativos, operacionais e financeiros (DIEGUEZ, 2011; ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013), conforme especificado no Quadro 3. Portanto, foram avaliadas as influências das alterações eleitorais no quadro de funcionários e atividades dos consórcios e a sustentabilidade financeira do arranjo institucional.

⁹ Para esta análise foi considerada a melhoria no Índice de Qualidade de Resíduos (IQR), indicador desenvolvido pela Cetesb, que baseia-se na avaliação das características locais, estruturais e operacionais dos locais de tratamento e disposição de resíduos. Os aterros recebem pontuação que variam entre 0 e 10, em que aqueles que recebem nota entre 10 e 7 são considerados Adequados e os que recebem pontuação abaixo de 7 classificam-se como Inadequados.

Com relação à autonomia administrativa, foi verificado se a mudança eleitoral causou alteração nos cargos decisórios do consórcio. O segundo indicador, a autonomia operacional, buscou verificar a flexibilidade de decisão e ação dos dirigentes do consórcio frente aos prefeitos dos municípios consorciados. Já a autonomia financeira buscou verificar se o arranjo institucional tem disponibilidade de ação com o orçamento disponível e se há ocorrência de inadimplência entre os municípios.

Quadro 3 – Quadro resumo dos critérios de análise e fontes dos dados da Dimensão Autonomia.

Dimensão analítica	Indicadores	Crítérios	Fontes dos dados
Autonomia	Administrativa	Estabilidade dos cargos e permanência dos dirigentes após a eleição	SEADE e Atas
	Operacional	Autonomia dos dirigentes para implantar os projetos	Atas, entrevista
	Financeira	Suficiência dos recursos municipais para as atividades do consórcio e ausência de inadimplência	Contrato de rateio, Orçamento anual

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Por fim, a quarta dimensão analítica, a transparência nas ações em decorrência de seu âmbito regional (PRATES, 2010; DIEGUEZ, 2011; ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013) foi verificada, por meio da disponibilidade de documentos relacionados à regulamentação do consórcio (Protocolo de Intenções e Estatuto), dados financeiros (Contrato de Rateio e Demonstrativo de despesas e receitas) e informações que esclareçam o planejamento e as atividades do consórcio (PMGIRS, Atas das Assembleias Gerais e Contratos de Programa).

Foi avaliada também a efetiva participação da sociedade civil nos três consórcios públicos por meio da realização de eventos voltados para esse fim e a criação de instâncias sistemáticas de participação e controle da população dos municípios nas ações dos consórcios.

O Quadro 4, a seguir, apresenta resumidamente a forma de análise da dimensão Transparência.

Quadro 4 – Quadro resumo dos critérios de análise e fonte dos dados da Dimensão Transparência.

Dimensão analítica	Indicadores	Crítérios	Fontes dos dados
Transparência	Publicidade das informações	Disponibilidade de pelo menos metade dos seguintes documentos: Protocolo de Intenções, Estatuto, Contrato de rateio, Demonstrativo de despesas e receitas, Atas das Assembleias Gerais, PMGIRS e Contrato de Programa	Portais dos municípios e dos consórcios
	Participação social	Existência de canais de participação e participação com poder de influenciar decisões	Entrevista, Atas, Estatuto

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Para a análise das quatro dimensões analíticas citadas anteriormente foi realizada pesquisa documental, por meio de consulta aos Estatutos, Atas das reuniões, Protocolos de intenção, Contratos de rateio e Plano de Gestão. Complementar à pesquisa documental foram realizadas entrevistas com os gestores dos consórcios, conforme Apêndice II, e enviado um questionário (Apêndice III) aos representantes municipais com maior nível de atuação nos arranjos intermunicipais.

Para a classificação dos resultados foi considerado Adequado o arranjo institucional que atendeu aos critérios estabelecidos nos Quadros resumos anteriormente destacados, Inadequado quando não atende aos critérios e Intermediário em casos que a ocorrência dos critérios deu-se de forma parcial.

Em decorrência da avaliação das dimensões analíticas foi possível obter os pontos fracos e pontos fortes de cada um dos consórcios estudados, bem como as oportunidades de melhoria e ameaças à sua atuação. Com estes pontos estabelecidos foi possível sistematizar as informações por meio da matriz *swot* (conhecida no Brasil como FOFA – Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameças), que cruza a análise dos ambientes interno e externo à organização com os pontos fortes e fracos levantados, conforme ilustrado na Quadro 5.

Quadro 5 - Representação gráfica da matriz de análise *swot*.

	Ponto Forte	Ponto Fraco
Ambiente interno	Strenghts - Fortaleza	Weaknesses - Fraqueza
Ambiente externo	Opportunities - Oportunidade	Threats - Ameça

Fonte: Buarque, 2008.

Segundo Bicho e Baptista (2006), a análise *swot* foi desenvolvida na década de 60, pelos professores Kenneth Andrews e Roland Christensen da *Harvard Business School* como instrumento do planejamento estratégico para as organizações. Buarque (2008) ressalta a importância desta matriz como um método de organizar e identificar os problemas, as fortalezas, as oportunidades e as ameaças de uma localidade. Ao cruzar os pontos fortes com o ambiente interno tem-se como resultado as Fortalezas da organização, já os pontos fortes relativos ao ambiente externo destacam as Oportunidades de melhoria. Os pontos fracos advindos do ambiente interno destacam as Fraquezas da instituição, e os pontos fracos referentes ao ambiente externo levam ao diagnóstico das Ameaças a que esta organização está sujeita.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na primeira seção deste capítulo foram apresentados os três consórcios públicos objeto da pesquisa.

Posteriormente, na segunda seção foram destacados e discutidos os resultados referentes às quatro dimensões analíticas: Legitimidade, Efetividade, Autonomia e Transparência. Em cada uma destas dimensões, primeiramente foram relatados os resultados de cada consórcio público individualmente e, posteriormente, foi construído quadro comparativo dos três arranjos institucionais analisados à luz da teoria.

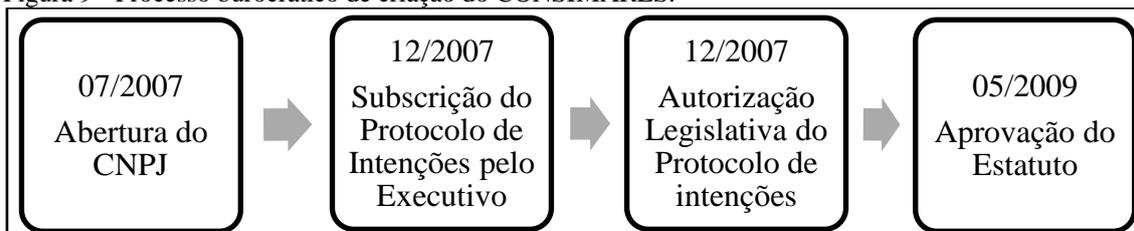
Por fim, a terceira seção destinou-se à sistematização dos resultados obtidos a fim de elencar os principais benefícios e limites dos três consórcios públicos, por meio de matriz *swot*.

5.1 Caracterização dos consórcios públicos objetos da pesquisa

5.1.1 CONSIMARES

Por iniciativa das Prefeituras de Americana e Sumaré, com incentivo da Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP)¹⁰, teve início o processo de formação, retratado na Figura 9, do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES) em 2007. Com a sede em Nova Odessa, foi oficialmente fundado no início de 2009 sob a forma de “pessoa jurídica de direito público, tipo associação pública, que integra a administração pública de todos os municípios” com vigência de trinta e cinco anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos (CONSIMARES, 2010).

Figura 9 - Processo burocrático de criação do CONSIMARES.



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

¹⁰ Trata-se de uma autarquia estadual, criada por meio da Lei nº 946/2003 e sediada em Campinas. Tem a função de integrar a organização, o planejamento e a execução das políticas públicas nos municípios.

O convencimento político foi apontado como a principal dificuldade para a constituição do consórcio, entretanto, a participação dos técnicos responsáveis pelo manejo de resíduos sólidos viabilizou a concordância dos Prefeitos, e posterior ratificação do Protocolo de Intenções nas Câmaras municipais dos integrantes, para o prosseguimento do processo de constituição do consórcio.

Tem como municípios integrantes Americana, Hortolândia, Monte Mor, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré, com inclusão de Capivari e Elias Fausto em 2010. Conforme dados da Tabela 7 é possível notar a diferença de portes populacionais destes municípios, que podem ser divididos em dois grupos, sendo quatro municípios de maior porte e quatro menores.

Tabela 7 - Caracterização dos municípios participantes do CONSIMARES.

Municípios	População (2015)	PIB per capita (2013)	IDHM (2010)	Distância da sede*
Americana	229.322	R\$ 44.046,60	0,811	10 km
Capivari	53.152	R\$ 29.413,32	0,750	45 km
Elias Fausto	17.085	R\$ 28.517,08	0,695	39 km
Hortolândia	215.819	R\$ 44.002,84	0,756	15 km
Monte Mor	55.409	R\$ 51.934,49	0,733	23 km
Nova Odessa	56.764	R\$ 43.537,81	0,791	-
Santa Bárbara d'Oeste	190.139	R\$ 27.241,91	0,781	17 km
Sumaré	265.955	R\$ 43.810,60	0,762	6 km

Fonte: IBGE (2015), elaborado pela autora.

*Valores aproximados com base nas rotas apontadas pelo Google Maps.

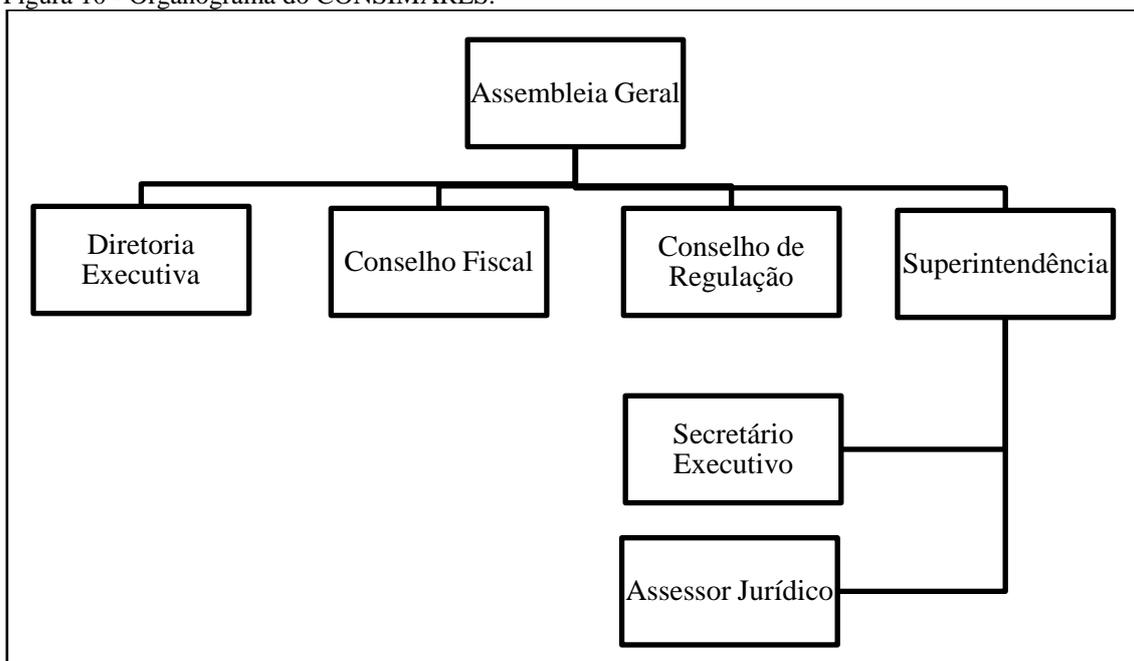
O CONSIMARES tem como objetivos principais, constantes no seu Estatuto:

- I. o planejamento, a regulação, a fiscalização e, nos termos de contrato de programa, a prestação dos serviços públicos fixados neste protocolo;
- II. implementação de melhorias sanitárias, de características sócio-ambientais, bem como o desenvolvimento de programas de educação sanitária e ambiental, sem prejuízo de que os entes consorciados desenvolvam ações e programas iguais ou assemelhados;
- III. a capacitação técnica do pessoal encarregado da prestação dos serviços fixados neste protocolo nos municípios consorciados;
- IV. a realização de licitações compartilhadas das quais, em cada uma delas, decorram dois ou mais contratos, celebrados por municípios consorciados ou entes de sua administração indireta;
- V. adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos municípios consorciados.

Sua estrutura administrativa é composta por Assembleia Geral, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e Conselho de Regulação. A Assembleia Geral é instância

máxima de decisão e órgão colegiado composto pelos chefes dos Executivos dos municípios consorciados. A Diretoria Executiva é composta por seis membros: Presidente, Vice-presidente, Secretário Geral, Secretário Adjunto, Tesoureiro Geral e Tesoureiro Adjunto, sendo possível ocupar esses cargos, pelo período de dois anos, somente os prefeitos dos municípios consorciados. Já o Conselho Fiscal é composto por sete conselheiros eleitos indiretamente por representantes dos legislativos municipais. E por fim o Conselho de Regulação, que é órgão de natureza consultiva, regulatória e de fiscalização, composto paritariamente por membros da Diretoria e por representantes de usuário dos municípios. Além dos Prefeitos e representantes municipais, o CONSIMARES tem em seu quadro de funcionários o Superintendente, que recebe apoio de um Secretário Executivo e de um Assessor Jurídicos, sendo os três cargos de confiança.

Figura 10 - Organograma do CONSIMARES.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A dependência do aterro da iniciativa particular, localizado em Paulínia, foi o principal motivador para o início do processo de formação do consórcio, pois uma pesquisa realizada na época identificou uma considerável diferença entre os preços cobrados dos diversos municípios. O superintendente afirma que a constituição do consórcio permitiu o monitoramento dos preços praticados por esta empresa e, com isso, a variação de preços foi reduzida, entretanto os contratos foram feitos de maneira isolada variando de R\$64,00 a R\$82,00 por tonelada apenas para a disposição final (a

coleta e transporte ficam a cargo dos municípios que realizam pela Prefeitura ou por empresa terceirizada).

Este consórcio ainda não iniciou a prestação de serviços, e até o momento tem trabalhado com estudos e planejamento acerca da gestão de resíduos sólidos. Tem, portanto, dois "produtos", o Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos e um Estudo de Concepção para a coleta seletiva.

O Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos teve início anteriormente à regulamentação legal (PNRS) em 2009. Ocorreu em duas etapas, a primeira entre os anos de 2009 e 2010 com o levantamento dos dados municipais, e a segunda entre 2012 e 2013 com a análise dos dados e conclusão do Plano, seguida pelas audiências públicas e posterior aprovação do documento nas Câmaras municipais. Foi elaborado pela equipe de pesquisadores do Laboratório Fluxus (Departamento de Saneamento e Ambiente da Faculdade de Engenharia Civil da Unicamp) com o apoio do CONSIMARES e representantes municipais com o financiamento no valor de R\$ 228.961,91 do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Atualmente o consórcio está elaborando o estudo de concepção para coleta seletiva, tratamento e disposição final em aterro sanitário, com financiamento do Ministério das Cidades (PAC 2). Até o presente momento é um estudo em andamento e não há nenhuma ação decorrente nos municípios.

O contrato de rateio é composto por uma cota fixa e outra variável, que é vinculada à quantidade de resíduos gerada no município. O valor pago anualmente pelos municípios é de aproximadamente R\$0,40 por habitante.

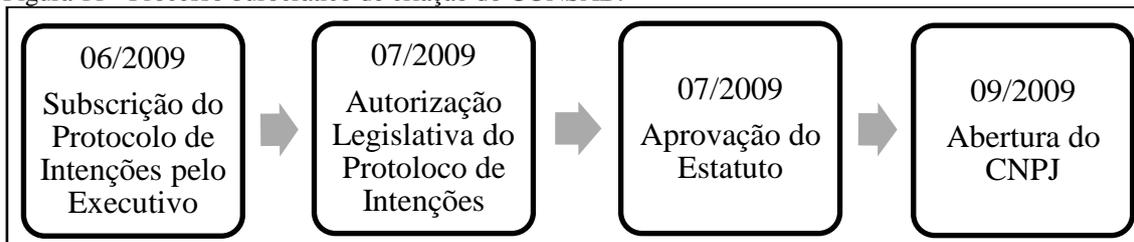
Com exceção de Americana, o consórcio não apresenta problemas de inadimplência. Este município está suspenso devido à ausência de pagamento dos últimos quatro anos, e até o momento não manifestou interesse em permanecer no consórcio.

Quando questionado sobre a principal modificação da realidade anterior com a constituição do consórcio, o superintendente afirmou que o espaço dado à opinião técnica perante os decisores municipais foi a grande conquista para o manejo de resíduos sólidos nos oito municípios consorciados.

5.1.2 CONSAB

O Consórcio Intermunicipal na área de Saneamento Ambiental (CONSAB) foi constituído em julho de 2009, conforme processo destacado na Figura 11, sob a forma de associação civil de direito privado, com duração indeterminada e sediado em Cosmópolis.

Figura 11 - Processo burocrático de criação do CONSAB.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Segundo o relato dos dirigentes do consórcio o processo de formação do arranjo ocorreu de forma simplificada, visto que os prefeitos da região mantinham boa relação e não vislumbravam a resolução dos problemas locais de maneira isolada.

Inicialmente os municípios consorciados eram Conchal, Engenheiro Coelho, Artur Nogueira, Cosmópolis e Santo Antônio de Posse. Entretanto, houve alterações em 2009 com a entrada de Holambra, em 2011 com a admissão de Mogi Mirim, em 2013 com a saída de Santo Antônio de Posse e Mogi Mirim e inclusão de Jaguariúna, e por fim com a entrada de Cordeirópolis em 2014. Atualmente, o consórcio conta com os sete municípios conforme apresentado na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 - Caracterização dos municípios participantes do CONSAB.

Municípios	População (2015)	PIB per capita (2013)	IDHM (2010)	Distância da sede*
Artur Nogueira	50.246	R\$ 16.494,41	0,749	12 km
Conchal	27.132	R\$ 18.734,03	0,708	40 km
Cordeirópolis	23.234	R\$ 100.432,56	0,758	44 km
Cosmópolis	66.807	R\$ 19.083,40	0,769	-
Engenheiro Coelho	18.611	R\$ 19.888,28	0,732	25 km
Holambra	13.375	R\$ 47.456,78	0,793	22 km
Jaguariúna	51.907	R\$ 124.527,70	0,784	37 km

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

São objetivos do CONSAB, conforme artigo 7º do Estatuto:

I- Planejar, adotar e executar projetos e medidas conjuntas destinadas a assegurar o desenvolvimento urbano sustentável na região e a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, em especial para:

a) Planejamento das ações de saneamento básico e ambiental, de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos a fim de que sejam realizados de forma adequada à saúde pública e proteção do meio ambiente.

b) Articulação das políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e sua erradicação, de proteção ambiental e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para os quais o saneamento básico seja fator determinante.

c) Integrar os municípios consorciados aos Protocolos, Programa e Políticas Públicas implementadas pelas três esferas de Governo, Federal, Estadual e Municipal, nas suas áreas de atuações.

II- Representar o conjunto dos Municípios que o integram, em assunto de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais.

III- Desenvolver serviços e atividades de interesse dos Municípios consorciados, na área de saneamento ambiental, de acordo com os contratos de rateio e contratos de programas aprovados pela Assembleia Geral.

IV- Manter foro permanente de estudo e discussão das questões relativas ao saneamento ambiental, para o desenvolvimento de novas tecnologias e a promoção da educação ambiental.

V- Promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional, urbano e rural, criando mecanismos conjuntos para o combate à pobreza e de sua erradicação com o desenvolvimento sustentável, e proteção ambiental, desenvolvendo ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida, especialmente:

a) Planejar, adotar e executar projetos e medidas conjuntas, destinadas a construção e conservação do sistema viário urbano e rural no âmbito territorial dos Municípios consorciados.

b) Perenizar as vias de escoamento da produção agropastoril e otimizar a malha viária dos municípios consorciados.]

c) Recuperar, manter e melhorar a estrutura viária dos logradouros, conjuntos habitacionais e assentamentos urbanos de caráter social, assim como a drenagem e o escoamento de águas pluviais nas periferias urbanas.

d) Conter processos de erosão e de assoreamento dos recursos hídricos em áreas urbanas e rurais.

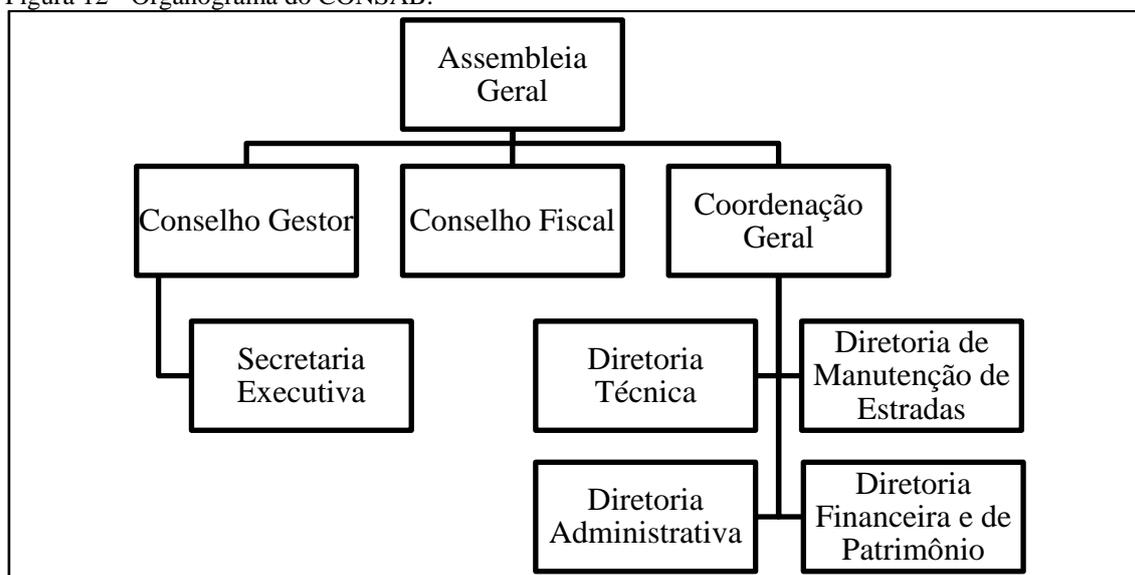
e) Dar suporte técnico e logístico às atividades rurais

VI- Planejamento e elaboração de projetos, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade dos municípios, diretamente, por contratação, permissão ou concessão de tais serviços, executando a gestão, manutenção de todo sistema de distribuição, atendimento, operação e reposição de lâmpadas, suportes, chaves, troca de luminárias, transformadores, bulbos, reatores, relés, cabos condutores, braços e materiais de fixação e conexões elétricas ficarão a cargo dos entes municipais, nos termos da Resolução nº 414 de 2010 e Resolução Normativa nº 479, de 03/04/2012 da ANEEL.

Sua estrutura básica, de acordo com o Estatuto (CONSAB, 2015) é composta por Assembleia Geral, Conselho Gestor, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva. A Assembleia Geral é composta pelos prefeitos dos municípios consorciados e é órgão deliberativo máximo, tem Presidente e Vice-Presidente com mandato de dois anos. O Conselho Gestor é órgão diretivo e de supervisão geral, constituído pelos representantes da área de Meio Ambiente dos consorciados, deverá eleger um Secretário Executivo também com mandato de dois anos. O Conselho Fiscal é órgão fiscalizador constituído por dois representantes (titular e suplente) de cada Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal do Plano Diretor ou órgão equivalente.

Entretanto, além da estrutura estabelecida no Estatuto, há a Coordenação Geral, que abrange Diretoria Técnica, Diretoria de Manutenção de Estradas, Diretoria Administrativa e Diretoria Financeira e de Patrimônio. Essas instâncias são ocupadas por pessoas selecionadas pela Assembleia Geral e estão na folha de pagamento do CONSAB.

Figura 12 - Organograma do CONSAB.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A indisponibilidade de local para a destinação final, com o esgotamento dos aterros sanitários da região, foi o fator inicial para o debate acerca da construção de um arranjo intermunicipal. Entretanto, atualmente, os sete municípios utilizam um aterro da iniciativa particular, localizado em Paulínia, pagando um valor total de R\$239,00/tonelada para a coleta, transporte e disposição final. Há planos para a construção de uma usina de tratamento de resíduos, porém ainda não há previsão.

O principal serviço prestado por este consórcio é o beneficiamento dos resíduos da construção civil. Com o financiamento do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) adquiriu uma britadeira móvel, que por meio de rodízio, atende aos sete municípios consorciados.

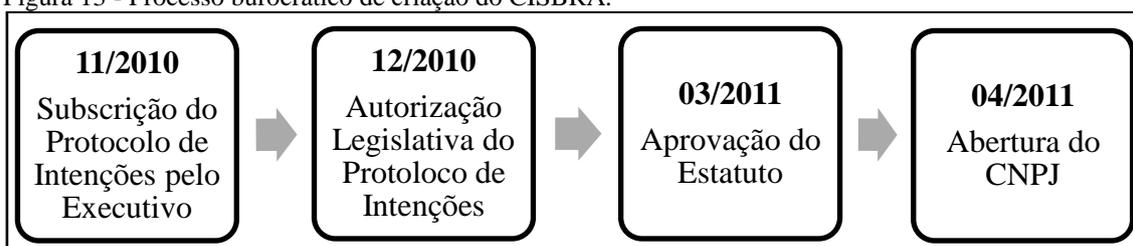
Outros dois serviços prestados por este consórcio são a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde, por meio de licitação conjunta operacionalizada pelo consórcio, e também a promoção de campanhas para a coleta de matérias sujeitos à logística reversa (pneus, materiais eletroeletrônicos e lâmpadas fluorescentes).

Interessante notar que os resíduos com tratamento neste consórcio são aqueles que, originalmente, não são de responsabilidade do poder público, como por exemplo os RCC, RSS, e aqueles sujeitos à logística reversa, enquanto que os resíduos domiciliares não estão sendo reaproveitados e estão sendo delegados à iniciativa privada.

5.1.3 CISBRA

O Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA) é uma “autarquia interfederativa que integra a administração direta de cada um dos entes federativos consorciados”, conforme seu Estatuto. Com sede em Amparo, foi constituído em 2010 com a assinatura do Protocolo de Intenções pelos prefeitos dos 12 municípios participantes, conforme Figura 13.

Figura 13 - Processo burocrático de criação do CISBRA.



Fonte: Elabora pela autora (2016).

Constituído pelos municípios de Águas de Lindoia, Amparo, Itapira, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Morungaba, Pedra Bela, Pinhalzinho, Santo Antônio de Posse, Serra Negra, Socorro e Tuiuti, atualmente atende mais de 300 mil habitantes, conforme Tabela 9, a seguir.

Tabela 9 - Caracterização geral dos municípios participantes do CISBRA.

Municípios	População (2015)	PIB per capita (2013)	IDHM (2010)	Distância da sede*
Águas de Lindoia	18.313	R\$ 20.375,06	0,745	40 km
Amparo	70.280	R\$ 45.868,35	0,785	-
Itapira	72.967	R\$ 37.002,05	0,762	37 km
Lindoia	7.485	R\$ 15.907,43	0,742	33 km
Monte Alegre do Sul	7.736	R\$ 19.703,13	0,759	14 km
Morungaba	12.934	R\$ 32.157,11	0,715	26 km
Pedra Bela	6.044	R\$ 10.563,27	0,677	52 km
Pinhalzinho	14.423	R\$ 14.480,01	0,725	32km
Santo Antônio de Posse	22.389	R\$ 31.289,18	0,702	28 km
Serra Negra	28.321	R\$ 18.421,25	0,767	18 km
Socorro	39.565	R\$ 14.491,52	0,729	43 km
Tuiuti	6.533	R\$ 16.221,78	0,728	20 km

Fonte: IBGE (2015), elaborado pela autora.

São objetivos do CISBRA, conforme Protocolo de Intenções (2010):

- I – exercer as atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico no território dos Municípios consorciados;
- II – prestar serviço público de saneamento básico ou atividade integrante de serviço público de saneamento básico por meio de contratos de programa que celebre com os titulares interessados;
- III – representar os titulares, ou parte deles, em contrato de programa em que figure como contratado órgão ou entidade da administração de ente consorciado e que tenha por objeto a delegação da prestação de serviço público de saneamento básico ou de atividade dele integrante;
- IV – contratar com dispensa de licitação, nos termos do inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas como catadores de materiais recicláveis para prestar serviços de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo;

V - autorizar a prestação de serviço público de saneamento básico por usuários organizados em cooperativas ou associações nos casos previstos no art. 10, § 1º, I, da Lei nº. 11.445/2007;

VI – ser contratado para prestar serviços de assistência técnica não abrangidos pelo inciso II, executar obras e fornecer bens:

a) à órgãos ou entidades dos entes consorciados, em questões de interesse direto ou indireto para o saneamento básico (art. 2º, § 1º, III, da Lei nº. 11.107/2005);

b) a município não consorciado ou à entidade privada, desde que sem prejuízo das prioridades dos consorciados;

VII – prestar serviços de assistência técnica e de manutenção de instalações, nos termos de regulamento, às cooperativas e associações mencionadas nos incisos IV e V;

VIII - sem prejuízo da responsabilidade dos geradores, transportadores e processadores, exercer o planejamento, a regulação, a fiscalização da gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, implantar e operar rede de pontos de entrega e instalações e equipamentos de transbordo e triagem, reciclagem e armazenamento de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos. Além disso, destinação final e comercialização.

IX - nos termos do contratado com entes consorciados e sem prejuízo da responsabilidade dos geradores e transportadores, implantar e operar serviços de coleta, instalações e equipamentos de armazenamento, tratamento e disposição final de resíduos dos serviços de saúde;

X – promover atividades de mobilização social e educação ambiental para o saneamento básico e para o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;

XI – promover atividades de capacitação técnica do pessoal encarregado da gestão dos serviços públicos de saneamento básico dos entes consorciados;

XII – atendendo solicitação de entes consorciados, realizar licitações compartilhadas das quais decorram contratos celebrados por entes consorciados ou órgãos de sua administração indireta (art. 112, § 1º, da Lei nº. 8.666/1993); restritas às que tenham como objeto fornecimento de bens ou serviços de interesse direto ou indireto do saneamento básico;

XIII – nos termos do acordado entre entes consorciados, viabilizar o compartilhamento ou o uso em comum de:

a) instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção de informática;

b) pessoal técnico; e

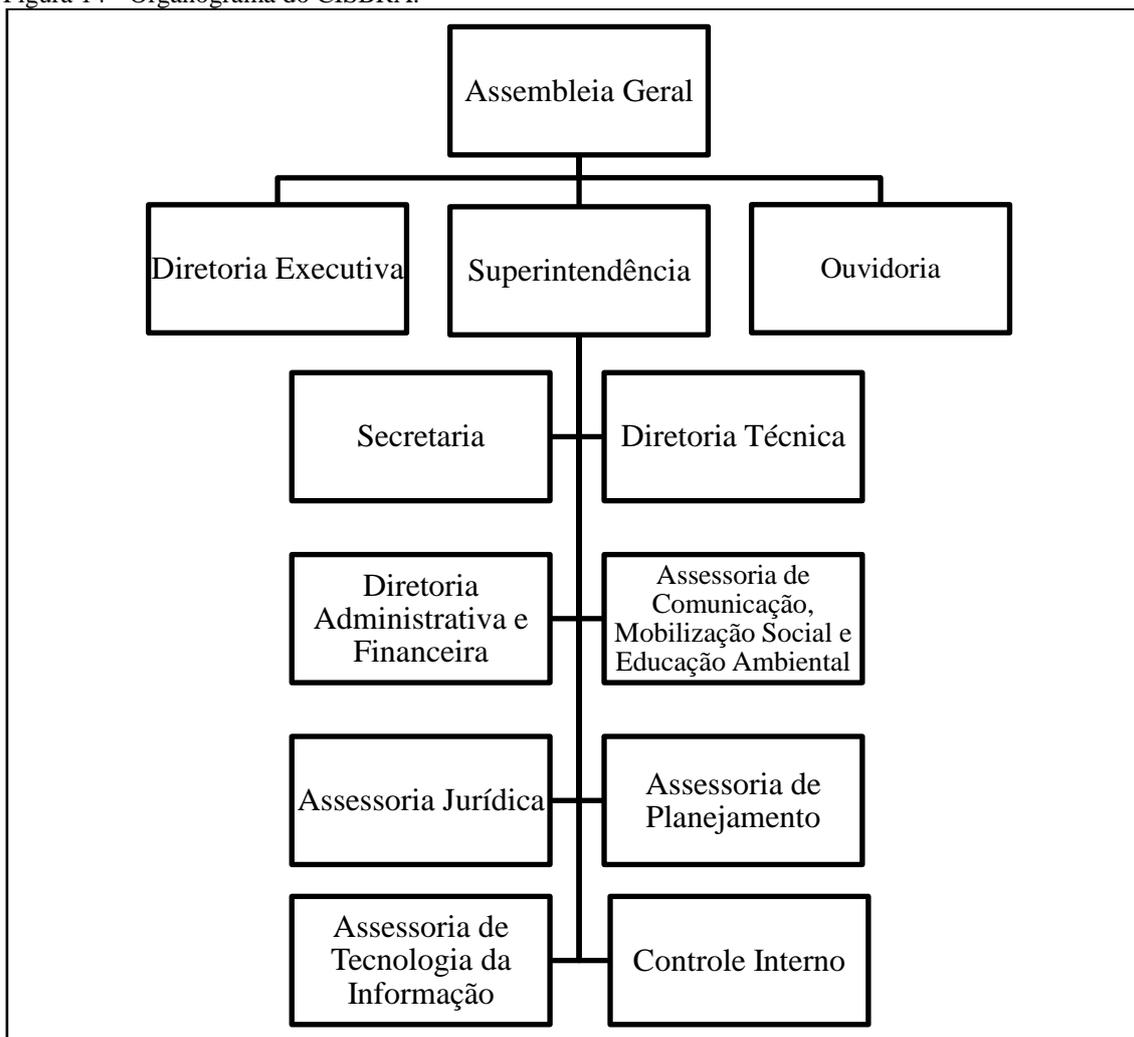
c) procedimentos de admissão de pessoal;

XIV - desempenhar funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas ou, nos termos de delegação específica, a representação de ente consorciado nos órgãos que integram o sistema de gerenciamento de recursos hídricos;

XV – realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental promovido por ente consorciado.

A estrutura administrativa do CISBRA comporta Assembleia Geral, Diretoria Executiva e Superintendência, conforme Estatuto. A Assembleia Geral, assim como nos demais consórcios, é órgão de deliberação máxima e conta com os prefeitos dos municípios consorciados, sendo que é eleito um presidente a cada dois anos. A Diretoria Executiva é composta por cinco prefeitos, sendo um deles o Presidente. Os setores subordinados à Superintendência e a Ouvidoria são compostas por servidores contratados por meio de concurso público realizado pelo CISBRA e são do quadro de funcionários do consórcio.

Figura 14 - Organograma do CISBRA.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O encerramento de alguns aterros sanitários da região devido ao esgotamento de sua capacidade deu início às discussões acerca da gestão associada entre os municípios. A característica peculiar da região, que é produtora de água mineral e com forte atrativo no turismo ecológico, impunha muitas restrições à construção de um novo local para disposição final dos resíduos dos municípios. Após a constituição do consórcio foi realizado um contrato conjunto para a disposição final no aterro particular de Paulínia, sob o valor de R\$173,00/tonelada para a gestão do transbordo (localizado em Amparo) e a disposição final.

Como já existem outros consórcios na região (estradas e saúde) que passam por dificuldades, o início do CISBRA foi um pouco conturbado pelo fato de os prefeitos não acreditarem que o arranjo fosse mudar a realidade em que se encontravam. A conversa feita individualmente com todos os prefeitos, seguida pelo reconhecimento nacional ao alcançar o primeiro lugar em dois editais do Ministério do Meio Ambiente, alterou a convicção dos administradores municipais.

As atividades do consórcio começaram apenas com o superintendente, mas depois houve concurso público para contratação de pessoal específico para o consórcio. São 10 funcionários contratados entre técnicos da área ambiental, administrativo e manutenção da sede, mais dois representantes dos municípios (um efetivo e um Secretário municipal), além do prefeito. Ao adicionar um representante municipal que tenha cargo efetivo, os dirigentes do consórcio procuraram amenizar os possíveis efeitos de uma transição de mandato.

O funcionamento do consórcio ocorre em uma sede provisória, porém a sede oficial, que além de contemplar o espaço administrativo também terá laboratório de análise de água e efluente, está em processo de finalização. Foi viabilizada com os recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com a classificação em primeiro lugar do Plano de Gestão. O plano foi constantemente citado durante a entrevista, sugerindo tratar-se de um documento que está servindo efetivamente como instrumento de planejamento, diferente do que ocorre comumente no país com planos que estipulam metas muito distantes do factível.

Com relação ao reaproveitamento dos resíduos urbanos, o CISBRA realiza palestras nas escolas, empresas e demais organizações dos municípios consorciados, e iniciou atuação junto aos catadores de materiais recicláveis no sentido de organizá-los para a venda dos materiais em conjunto para obter melhor preço.

Para os demais resíduos, realizou licitações conjuntas para a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde e para o beneficiamento dos resíduos da construção civil. E para os materiais sujeitos à logística reversa disponibiliza dois ecopontos para os pneus e doze para os materiais eletroeletrônicos.

Os planos futuros incluem desde ecopontos simplificados em cada município até a construção de um ecoparque, que incluirá a triagem dos recicláveis secos, compostagem, biodigestão e tratamento dos RSS. Porém, até o momento, a única frente de trabalho que contempla a compostagem é o projeto de educação ambiental em que ocorrem palestras regularmente nas escolas e entidades solicitantes acerca da compostagem doméstica.

O gestor do CISBRA afirma que após a constituição do consórcio os municípios obtiveram uma direção para o gerenciamento dos resíduos sólidos, que anteriormente não tinha nenhuma regulação.

5.2 Dimensões analíticas

5.2.1 Legitimidade

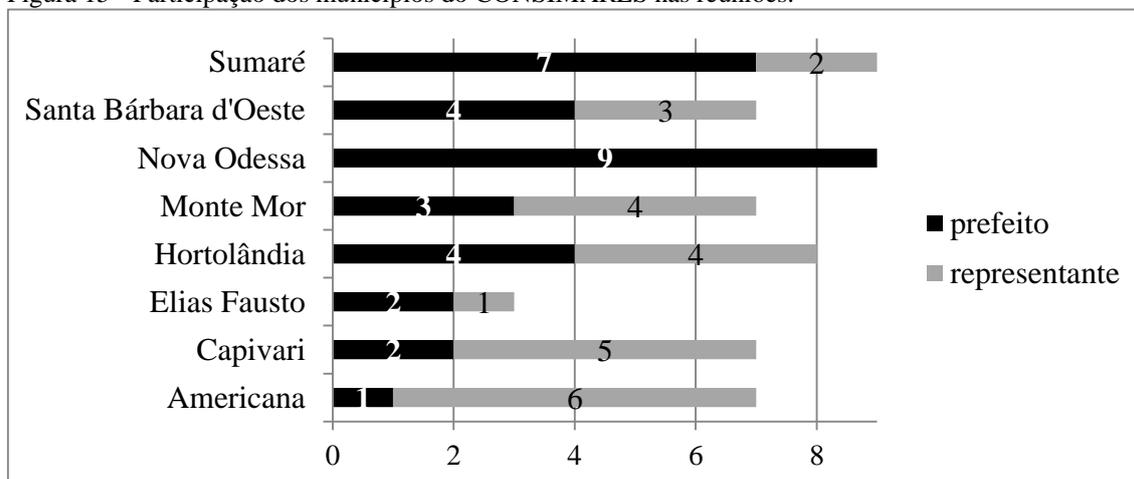
Para a análise da Legitimidade foram considerados três aspectos, o primeiro faz referência à relação dos consórcios com as demais instituições, nacionais ou internacionais; o segundo aspecto refere-se ao poder de barganha do consórcio ao negociar contratos com a iniciativa privada; e o terceiro diz respeito ao espaço ocupado por cada município no planejamento, decisões e atividades do consórcio, por meio da participação nas reuniões, da verificação dos locais onde ocorrem as atividades do consórcio e a estabilidade dos municípios integrantes.

O CONSIMARES obteve financiamento da Caixa Econômica Federal, por meio do PAC 2 – Ministério das Cidades, para a realização de um Estudo de Concepção para a Coleta Seletiva no valor de R\$1.330.000,00. Além do financiamento do Governo Federal, este consórcio estabeleceu parceria com uma equipe de pesquisadores da Unicamp para a realização do PMGIRS. Considerando que 75% dos municípios que retornaram à pesquisa responderam não ter ocorrido parceria ou financiamento na área de resíduos anteriormente à constituição do consórcio, é possível afirmar que o CONSIMARES classifica-se como Adequado no indicador Relacionamento Interinstitucional.

Com relação ao relacionamento com a iniciativa privada, o CONSIMARES não realizou nenhuma licitação conjunta, entretanto o dirigente alegou que, por meio do encontro entre os prefeitos viabilizado pelo consórcio, foi destacada a significativa diferença entre os preços cobrados pela mesma empresa para a disposição final dos resíduos urbanos. E, conseqüentemente, os municípios tiveram a oportunidade de questionar o preço cobrado e melhorar as condições anteriormente negociadas, porém os municípios alegaram não ter ocorrido melhoria nas condições de contratação após o consorciamento. Portanto, este arranjo foi classificado como Inadequado com relação ao indicador Negociação com a iniciativa privada.

A ausência da disponibilidade integral das atas no portal do consórcio prejudicou a análise sobre a participação dos prefeitos nas Assembleias Gerais. Contudo, considerando as informações disponíveis e destacadas na Figura 15, a presença nas reuniões demonstrou disparidade de representatividade municipal apenas no caso de Elias Fausto, o menor município do arranjo. Como não há prestação de serviços no CONSIMARES, a análise acerca de possíveis favorecimentos na ação do consórcio não foi possível, e o Plano de Gestão, até o momento o único produto terminado, abrangeu igualmente todos os municípios. Até o momento houve alteração nos municípios integrantes com a retirada de Americana, e apesar de aparentar uma instabilidade sutil com a alteração de apenas um município, é necessário destacar o seu elevado significado no contexto do arranjo intermunicipal por ser o segundo maior município e um dos idealizadores do consórcio. Por estes motivos, foi considerado um atendimento Inadequado aos critérios estabelecidos no indicador Representatividade municipal.

Figura 15 - Participação dos municípios do CONSIMARES nas reuniões.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

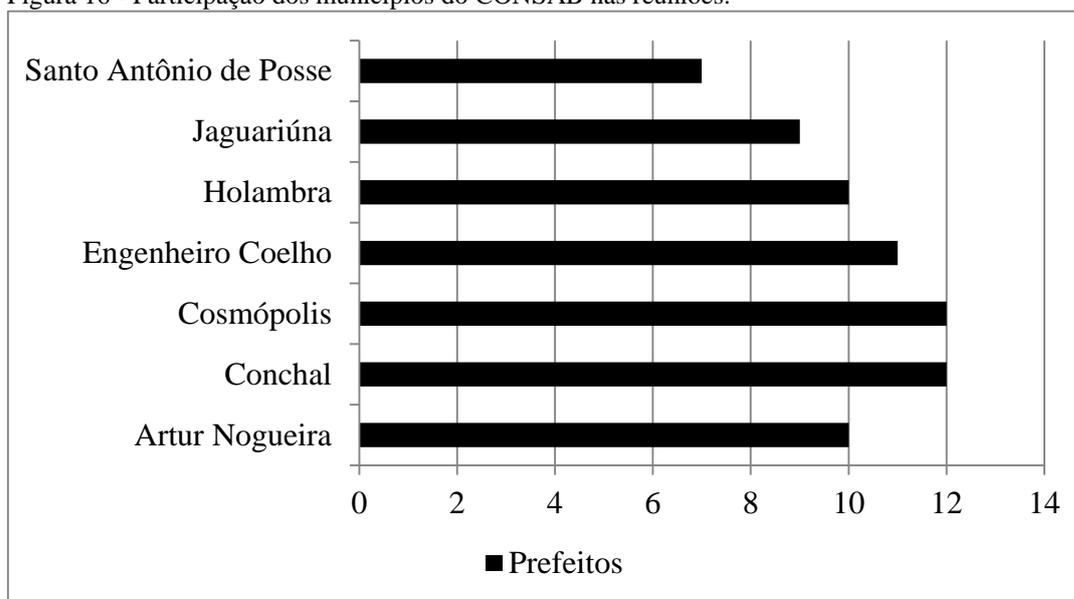
Já o segundo consórcio analisado, o CONSAB, teve financiamento do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) para a aquisição da britadeira móvel, no valor de R\$600.000,00, que significou, além da diminuição dos resíduos gerados, uma economia na destinação destes resíduos e na compra de insumos para os setores de obras municipais. Houve também parceria com a Universidade de Rostock, na Alemanha, na qual foram realizados estudos e confecção de um projeto de gestão de resíduos sólidos com reaproveitamento energético para ser implantado no consórcio. Portanto, considerando que os municípios que responderam ao questionário enviado alegaram não ter parcerias e financiamentos anteriores ao consórcio, é possível inferir que o CONSAB atende aos critérios e classifica-se como Adequado no indicador Relacionamento Interinstitucional.

Com relação aos entes da iniciativa privada, o CONSAB obteve redução nos custos com a realização de licitação conjunta para a coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos e para a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde. Foi possível também viabilizar a logística reversa dos materiais eletroeletrônicos devido ao aumento da quantidade recolhida. Portanto, em consonância com as respostas obtidas pelos três municípios que retornaram o questionário, é possível afirmar que este consórcio proporcionou melhoria nas condições para contratação da iniciativa privada e apresenta-se como Adequado ao critério do indicador Negociação com a iniciativa privada.

A ausência da disponibilização integral das informações, como ocorreu também no consórcio analisado anteriormente, prejudicou a análise acerca da participação dos municípios no consórcio. Somente nas primeiras atas disponíveis no site constavam a lista dos presentes nas Assembleias Gerais, e as informações faltantes não foram disponibilizadas mesmo após insistente solicitação. Contudo, as informações disponíveis não demonstram considerável diferença com relação à participação dos prefeitos nas reuniões, conforme Figura 16, e, durante a entrevista, foi declarado pelo Coordenador que os prefeitos têm presença marcante nas reuniões, sendo possível concluir que a representação municipal no CONSAB é simétrica. É necessário destacar que o menor número de participação de Santo Antônio de Posse é decorrente da sua posterior entrada no consórcio e a ausência de Cordeirópolis neste levantamento ocorreu pelo mesmo motivo. Este arranjo intermunicipal presta seus serviços de maneira uniforme em cada localidade consorciada, não havendo concentração de atividades em um município. Dois municípios, Santo Antônio de Posse e Mogi Mirim optaram pela

saída deste consórcio, portanto é possível dizer que a estabilidade dos municípios membros foi prejudicada. Por atender parcialmente aos critérios estabelecidos (não atendeu ao critério estabilidade de permanência dos municípios integrantes), o CONSAB obteve desempenho Intermediário no indicador Representatividade municipal.

Figura 16 - Participação dos municípios do CONSAB nas reuniões.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O terceiro consórcio, CISBRA, obteve duas grandes parcerias, sendo que a segunda somente foi possível por tratar-se de uma gestão intermunicipal ¹¹: um financiamento no valor de R\$1.800.000, 00 com a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e um convênio de cooperação técnica bilateral financiado pela República da Coreia no valor de R\$600.000,00. O convênio com a FUNASA possibilitou a construção (com previsão de término para setembro de 2016) da sede administrativa, laboratório de referência regional para água e efluentes, além de um laboratório móvel. Já o convênio de cooperação técnica com a Coreia ocorreu por meio de seleção do MMA entre consórcios do país todo, e é voltado ao desenvolvimento de estudos, projetos e programas que contribuam com a redução, reutilização, reciclagem e destinação final de resíduos. Considerando que cinco dos sete municípios que responderam à pesquisa não firmaram parcerias ou obtiveram financiamentos nestas

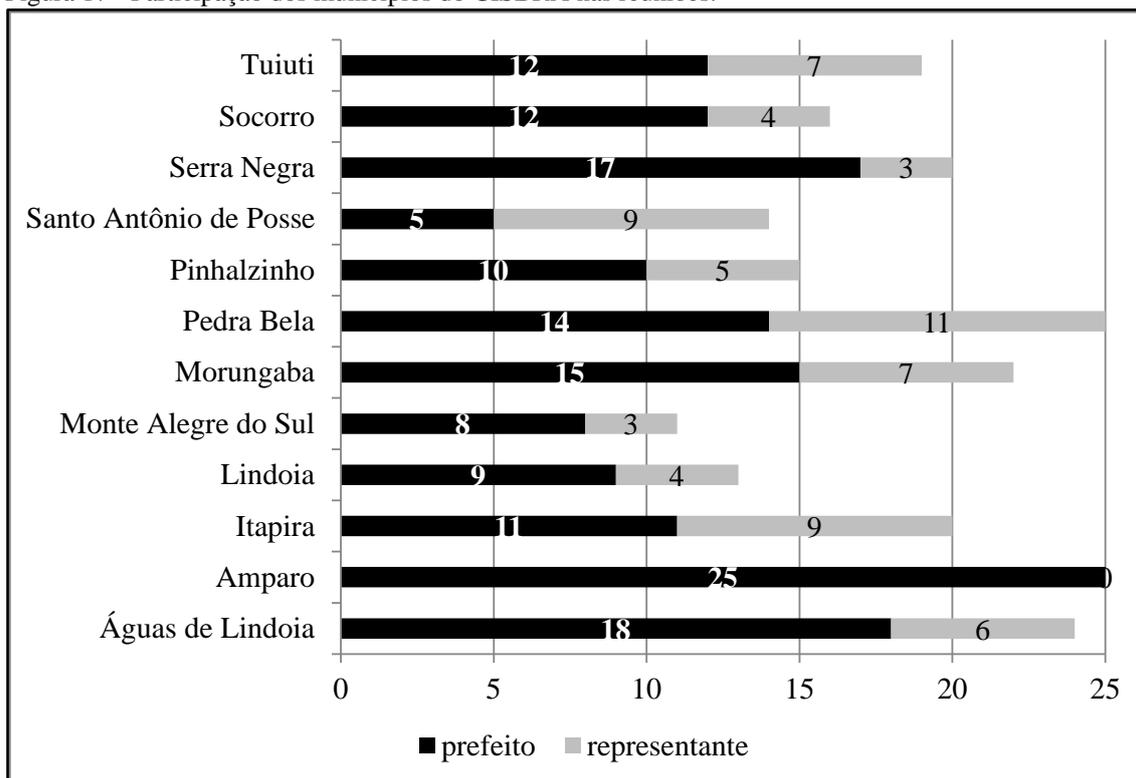
¹¹ O acordo de cooperação técnica com a Coreia foi um projeto realizado pelo MMA em que somente puderam concorrer consórcios públicos de resíduos sólidos.

áreas anteriormente ao consórcio, este arranjo atendeu ao critério do indicador Legitimidade e classificou-se como Adequado.

O CISBRA permitiu que os municípios tivessem maior poder de barganha com as empresas de coleta e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, de destinação de resíduos de serviços de saúde e de beneficiamento dos resíduos da construção civil. Também foi possível viabilizar a logística reversa dos materiais eletroeletrônicos por meio de negociação de destinação destes equipamentos aos seus fabricantes. Conseqüentemente, e de acordo com as respostas dos municípios, este consórcio atendeu ao critério do indicador Negociação com a iniciativa privada e foi classificado como Adequado.

Já com relação à representatividade municipal, foi possível notar a predominância do município onde está a sede (Amparo) na representatividade do consórcio, já que a área de transbordo e o laboratório de análise de águas e efluentes estão localizados neste município. Apesar de prestar os serviços integralmente em todos os municípios participantes do arranjo, a construção da infraestrutura e a liderança de Amparo privilegiam este município com relação à proximidade logística das estruturas do CISBRA. É notável também a predominância da participação do prefeito nas Assembleias Gerais, sendo Amparo o único que compareceu integralmente nas reuniões sem a indicação de representantes municipais, conforme Figura 17, a seguir. Apesar de ter estabilidade nos municípios membros, este consórcio não atendeu aos outros dois critérios e por isso foi classificado como Inadequado para no indicador Representatividade municipal.

Figura 17 - Participação dos municípios do CISBRA nas reuniões.



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O Quadro 6, a seguir, apresenta resumidamente os resultados relativos aos indicadores pertencentes à dimensão Legitimidade.

O indicador Relacionamento Interinstitucional foi o que mais se destacou, sendo bem avaliado nos três consórcios públicos estudados. A obtenção de parcerias e financiamentos, principalmente com órgãos federais e internacionais, apresenta-se muito distante do alcance dos pequenos e médios municípios, conforme comprovado com as respostas dos representantes municipais que alegaram não haver parcerias e/ou financiamentos com outras entidades anteriormente à constituição do consórcio.

Quadro 6 – Quadro resultado do desempenho dos consórcios na Dimensão Legitimidade.

	CONSIMARES	CONSAB	CISBRA
Relacionamento Interinstitucional	<p>Adequado</p> <p>1- Parceria com a Unicamp para a realização do PMGIRS</p> <p>2- Financiamento federal (R\$1.330.000,00) para Estudo de Concepção da Coleta Seletiva</p>	<p>Adequado</p> <p>1- Parceria com a Universidade de Rostock (Alemanha) para estudo de tecnologias</p> <p>2 - Financiamento estadual (R\$600.000,00) para aquisição de britadeira móvel</p>	<p>Adequado</p> <p>1- Financiamento federal (R\$1.800.000,00) para construção de infraestrutura e aquisição de laboratório móvel</p> <p>2- Financiamento da República da Coreia (R\$600.000,00) para cooperação técnica</p>
Negociação com a iniciativa privada	<p>Inadequado</p> <p>Não foi constatada mudança significativa</p>	<p>Adequado</p> <p>Negociação conjunta para destinação final dos RSU, RSS e materiais sujeitos à logística reversa</p>	<p>Adequado</p> <p>Negociação conjunta para destinação final dos RSU, RSS, RCC e materiais sujeitos à logística reversa</p>
Representação municipal	<p>Inadequado</p> <p>Representação assimétrica, atendimento homogêneo e instabilidade nos municípios membros</p>	<p>Intermediário</p> <p>Representação simétrica, atendimento homogêneo e instabilidade nos municípios membros</p>	<p>Inadequado</p> <p>Representação assimétrica, atendimento heterogêneo e estabilidade nos municípios membros</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Conforme as parcerias anteriormente descritas, os três arranjos intermunicipais estudados apresentaram aumento da legitimidade perante às demais esferas administrativas, confirmando as declarações de Abrucio, Filipim e Dieguez (2013) e Cruz (2001). A obtenção de recursos, do governo Federal em dois casos e do governo Estadual em outro, possibilitou a realização de serviços e construção de infraestrutura de elevado significado para os consórcios. A realização do Estudo de Concepção no CONSIMARES, a aquisição da britadeira móvel no CONSAB e a construção do laboratório e sede do CISBRA são atividades-chave para cada um destes arranjos e somente foi possível por meio da união entre os municípios pelo consórcio, conforme descrito por seus gestores e confirmado pelos municípios. A competição do consórcio com as demais instâncias federativas não foi notada nestes três consórcios, em desacordo com os relatos de Laczynski e Teixeira (2011) e Abrucio, Filipim e Dieguez (2013).

Já a negociação com a iniciativa privada não teve uma avaliação elevada no CONSIMARES pelo fato do consórcio não ter realizado nenhuma licitação em conjunto, e, provavelmente por este motivo os municípios não perceberam alterações

neste sentido. Entretanto, os outros dois consórcios, confirmam a teoria de que o ganho de escala possibilita o barateamento dos contratos (CALDAS, 2002; CRUZ, 2001; LACZYNSKI ET AL., 2013; SILVEIRA; PHILIPPI, 2008), conforme os resultados apontados.

A representatividade dos municípios mostrou-se preocupante apenas no CISBRA, visto que a cidade sede apresenta papel de destaque no consórcio em diversos aspectos, conforme destacado nos casos estudados por Laczynski e Teixeira (2011), Nascimento Neto e Moreira (2012) e Lorenzo, Fonseca e Ferreira (2014). Apesar desta assimetria não apresentar-se como um problema atualmente, representa uma ameaça ao desenvolvimento do consórcio visto que tem o potencial de causar desavenças com os demais consorciados caso esta situação não seja tratada com cautela.

Entretanto, conforme os resultados dos outros dois consórcios, a representatividade municipal não é fator limitante. A mudança do padrão competitiva para o cooperativo em ambos os casos possibilitou o planejamento regional, conforme descrito por Cruz (2001; 2009).

5.2.2 Efetividade

A análise da dimensão Efetividade pautou-se na melhoria técnica e profissional na prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos ocasionada pela constituição do consórcio. Para a análise técnica foram considerados os seguintes aspectos: realização do PMGIRS, qualidade na disposição final, ampliação da coleta seletiva e existência de instrumentos de incentivo aos catadores, tratamento e disposição final dos resíduos dos serviços de saúde, beneficiamento de resíduos da construção civil e coleta de materiais sujeitos à logística reversa.

O CONSIMARES finalizou seu Plano em fevereiro de 2013, quando foi aprovado oficialmente pelos prefeitos em Assembleia Geral. Este documento abrange os oito municípios e foi realizado pela Unicamp em parceria com os servidores públicos indicados pelos prefeitos e funcionários do consórcio, financiado por recurso financeiro do MMA- Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano obtido pela Prefeitura de Sumaré.

Apontada como motivo propulsor para a decisão dos municípios em consorciar-se, a disposição final foi afetada majoritariamente pela alteração ocorrida em dois municípios: Elias Fausto e Monte Mor. Ambos destinavam seus resíduos a aterros

operados pelas Prefeituras Municipais que estavam classificados como Inadequados pela Cetesb, conforme Quadro 7. Atualmente nenhum dos municípios consorciados está enquadrado nesta classificação, apesar de Santa Bárbara d'Oeste (único município que não utiliza aterro particular) estar com nota baixa e próxima da classificação Inadequada.

Quadro 7 - Evolução do IQR dos municípios do CONSIMARES entre 2008 e 2015.

CONSIMARES	2008		2015	
	IQR	Destino	IQR	Destino
Americana	9,6	AP Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Capivari	9,6	AP Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Elias Fausto	3,5	AM Elias Fausto	9,8	AP - Indaiatuba
Hortolândia	9,6	AP Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Monte Mor	6,1	AM Monte Mor	9,8	AP - Indaiatuba
Nova Odessa	9,6	AP Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Santa Bárbara d'Oeste	8,8	AM Santa Bárbara	7,3	AM - Santa Bárbara
Sumaré	9,6	AP Paulínia	9,8	AP - Paulínia

Fonte: CETESB (2009, 2016), elaborado pela autora.

AP: Aterro Particular / AM: Aterro Municipal

De acordo com os dados do IBGE, em 2008 apenas os municípios de Americana e Nova Odessa tinham coleta seletiva e de acordo com o Plano, em 2010 apenas o Município de Elias Fausto não tem coleta seletiva. Conforme resposta dos municípios, nenhum apresentava coleta seletiva anteriormente à constituição do consórcio, portanto houve ampliação da abrangência deste serviço nesta região. Apesar de contar um diagnóstico bastante detalhado acerca da coleta seletiva no PMGIRS e estar em andamento um Estudo de Concepção para a coleta seletiva, o CONSIMARES não apresenta nenhuma atividade relacionada ao tema. Quando questionado sobre o incentivo aos catadores de materiais recicláveis, o dirigente do consórcio disse que por ora há apenas o apoio institucional.

Não foram identificadas atividades relativas à compostagem, aos resíduos dos serviços de saúde, aos resíduos da construção civil e materiais sujeitos à logística reversa no CONSIMARES. Em suma, os serviços prestados aos municípios por este consórcio são restritos ao planejamento, por meio do Plano de gestão e Estudo de Concepção para a Coleta Seletiva. Portanto, com relação ao indicador Prestação de serviços o CONSIMARES classifica-se como Inadequado por atender somente três critérios.

Com relação à qualificação do quadro técnico, é possível afirmar que a constituição do consórcio não trouxe alterações relevantes à realidade anterior dos municípios consorciados. Entre seus funcionários há apenas três pessoas: um engenheiro agrônomo, um economista e um advogado, ou seja, não há profissionais com formação específica para atuação no consórcio. Os profissionais da área ambiental são aqueles que atuam nas prefeituras, o que significa a manutenção da equipe técnica disponível anterior ao consórcio. Assim sendo, foi inferido um baixo desempenho do CONSIMARES com relação ao indicador Qualificação do quadro técnico.

O segundo consórcio analisado, CONSAB, finalizou seu plano em novembro de 2014, e este documento não inclui os municípios que entraram posteriormente no consórcio, Cordeirópolis e Jaguariúna, que já estavam com os respectivos planos em andamento (entrarão na primeira revisão). Este documento foi realizado por empresa terceirizada, com o apoio do consórcio e dos municípios, e financiado pelos municípios.

A destinação final nos municípios do CONSAB teve sensível melhoria, conforme Quadro 8. A nota anterior já era elevada, pois apenas três municípios não utilizavam o aterro particular de Paulínia que tem classificação alta. A atuação do consórcio foi decisiva para dois destes três municípios, Conchal e Holambra, que estavam chegando à capacidade máxima de seus aterros, e com a participação do consórcio foi possível obter um valor contratual menor.

Quadro 8 - Evolução do IQR dos municípios do CONSAB entre 2008 e 2015.

CONSAB	2008		2015	
	IQR	Destino	IQR	Destino
Artur Nogueira	9,6	AP - Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Conchal	7,6	AM - Conchal	9,8	AP - Paulínia
Cordeirópolis	9,7	AM - Cordeirópolis	8,3	AM - Cordeirópolis
Cosmópolis	9,6	AP - Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Engenheiro Coelho	9,6	AP - Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Holambra	9,1	AM - Holambra	9,8	AP - Paulínia
Jaguariúna	9,6	AP - Paulínia	9,8	AP - Paulínia

Fonte: CETESB (2009, 2016), elaborado pela autora.

Apontada como um dos principais obstáculos pelos dirigentes do consórcio, a coleta seletiva e o apoio aos catadores de materiais recicláveis não são contemplados nas atividades do consórcio. Alega-se que não há organização e recursos humanos suficientes para atender esta demanda devido ao pequeno porte dos municípios, e este serviço ocorre pontualmente em alguns bairros e realizado por indivíduos que não

fazem parte de associação ou cooperativa. Segundo relatado pelos dirigentes, o consórcio pretende demonstrar que os catadores não têm capacidade e organização suficiente, com a finalidade de obter aval para a terceirização da coleta seletiva.

Com relação aos resíduos orgânicos, a compostagem não é alvo de ação em nenhuma das atividades do consórcio até o momento.

O consórcio realizou licitação conjunta para a coleta e destinação final de resíduos dos serviços de saúde, com melhoria nos valores contratados individualmente pelos municípios anteriormente à constituição do consórcio.

Um fator de bastante destaque na prestação de serviços do CONSAB é o reaproveitamento de resíduos da construção civil por meio de rodízio de equipamento móvel de britagem. O equipamento fica de 15 a 20 dias em cada município, variando de acordo com a demanda, e o material gerado é utilizado para a melhoria das estradas rurais.

A viabilização da logística reversa também faz parte do foco de ação do CONSAB, por meio de campanhas anuais de coleta de resíduos eletrônicos, lâmpadas fluorescentes, pneus, medicamentos vencidos e óleo de cozinha. Entretanto, a retirada dos materiais descartados pelas empresas responsáveis ainda é um problema na execução do projeto, os responsáveis pelo recolhimento dos materiais eletroeletrônicos não se dispõem a buscar os materiais e os municípios, muitas vezes, têm limitações de transporte para a destinação desses itens.

De acordo com as atividades descritas anteriormente, o CONSAB atendeu os critérios estabelecidos abrangendo cinco dos sete serviços destacados.

Com relação à qualificação do quadro técnico é possível afirmar que o CONSAB está Adequado aos critérios, visto que os municípios alegaram não haver funcionários na área de resíduos anteriormente. Atualmente, o CONSAB possui uma Diretora Técnica com formação em engenharia ambiental e curso de especialização em resíduos sólidos, que foi financiado pelo consórcio.

O terceiro consórcio, o CISBRA, finalizou seu plano em novembro de 2013, foi realizado por empresa terceirizada com o apoio dos municípios e da equipe técnica do CISBRA e abrange todos os municípios consorciados.

Conforme Quadro 9, a disposição dos resíduos sólidos urbanos ocorre em grande parte no aterro particular localizado em Paulínia. Os três consorciados que se utilizam de aterros municipais estão com o IQR próximo daquele considerado Inadequado. Entre os anos de 2008 e 2015 houve uma melhoria na qualidade de disposição final

principalmente pela alteração no uso do aterro municipal de Amparo para o aterro particular de Paulínia.

Quadro 9 - Evolução do IQR dos municípios do CISBRA entre 2008 e 2015.

CISBRA	2008		2015	
	IQR	Destino	IQR	Destino
Águas de Lindoia	7,8	AM - Amparo	9,8	AP - Paulínia
Amparo	7,8	AM - Amparo	9,8	AP - Paulínia
Itapira	8,5	AM - Itapira	7,2	AM - Itapira
Lindoia	7,8	AM - Amparo	9,8	AP - Paulínia
Monte Alegre do Sul	7,8	AM - Amparo	9,8	AP - Paulínia
Morungaba	9,6	AP - Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Pedra Bela	5,4	AM - Pedra Bela	7,3	AM - Pedra Bela
Pinhalzinho	7,8	AM - Amparo	9,8	AP - Paulínia
Santo Antônio de Posse	9,6	AP - Paulínia	9,8	AP - Paulínia
Serra Negra	7,8	AM - Amparo	9,8	AP - Paulínia
Socorro	8,5	AM - Socorro	7,2	AM - Socorro
Tuiuti	6,5	AM - Tuiuti	9,8	AP - Paulínia

Fonte: CETESB (2009, 2016), elaborado pela autora.

Dos doze municípios participantes do CISBRA, apenas quatro têm cooperativa de catadores de materiais recicláveis. As ações do consórcio para apoiar as organizações de catadores concentram-se na comercialização dos recicláveis, com o processo de venda conjunta das quatro cooperativas diretamente para o fabricante, eliminando a figura do atravessador. Porém, para tornar possível esse processo é necessário que as cooperativas preencham os valores dos pesos de materiais coletados para conhecimento do consórcio, e até o momento isso não foi implantado.

Em 2010 ocorreu o levantamento dos preços que os municípios pagavam para a coleta dos RSS, e foi encontrada uma grande diferença do valor cobrado entre os municípios, mesmo se tratando da mesma empresa. Com isso, no ano de 2015 foi realizado um contrato geral para o consórcio, com valor estipulado menor do que anteriormente era realizado.

Para o tratamento do RCC também foi realizada licitação conjunta para a contratação de uma empresa que vai até os municípios com o equipamento de britagem móvel, que transforma os resíduos em cascalho, pedra brita ou areia, de acordo com o solicitado pela Prefeitura. Anteriormente, o processamento deste material não ocorria em nenhum dos municípios consorciados.

Com relação aos materiais sujeitos à logística reversa, há um ecoponto em cada cidade para a coleta de equipamentos eletroeletrônicos, e dois ecopontos para todos os municípios para a coleta dos pneus inservíveis. Os materiais eletroeletrônicos não eram coletados anteriormente em nenhum município, e os pneus somente de dois municípios.

Diante da abrangência da prestação de serviços relativa a todos os sete aspectos destacados para a pesquisa, o CISBRA apresentou-se Adequado com relação ao indicador Prestação de serviços.

Com a constituição de um quadro técnico de dez funcionários, concursados pelo CISBRA, abrangendo diversas áreas (ambiental, administrativa, jurídica, informática, comunicação, finanças) e a existência de incentivos à especialização de seus servidores, especialmente por meio de parcerias com o governo Federal, o CISBRA atende aos critérios estabelecidos e foi classificado como Adequado neste indicador. Principalmente quando considerado que cinco entre os sete municípios que responderam a pesquisa indicaram não haver profissional da área ambiental na prefeitura antes do consórcio.

O Quadro 10, a seguir, apresenta a síntese dos serviços prestados em cada um dos consórcios analisados.

Quadro 10 - Serviços prestados pelos três consórcios.

	CONSIMARES	CONSAB	CISBRA
PMGIRS	Finalizado em fevereiro de 2013	Finalizado em novembro de 2014	Finalizado em novembro de 2013
Resíduos sólidos urbanos	-	Licitação conjunta para coleta, transporte e disposição final	Gestão do transbordo e licitação conjunta para a disposição final
Coleta Seletiva	Estudo de concepção para coleta seletiva em andamento	-	Apoio para a comercialização
Compostagem	-	-	Palestras educativas sobre compostagem doméstica
Resíduos do serv. saúde	-	Licitação conjunta para destinação final	Licitação conjunta para destinação final
Resíduos da construção civil	-	Aquisição de 2 britadeiras móveis	Licitação conjunta para beneficiamento do resíduo
Materiais da Logística reversa	-	Campanha anual de coleta de materiais eletroeletrônicos, lâmpada fluorescente, pneus	Doze ecopontos para materiais eletroeletrônicos e dois para os pneus

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

De acordo com os dados resumidamente destacados no Quadro 11, é possível notar a significativa diferença de desempenho dos três consórcios na dimensão analítica Efetividade.

Quadro 11 - Desempenho dos consórcios na Dimensão Efetividade.

	CONSIMARES	CONSAB	CISBRA
Prestação de serviços	Inadequado Realização do PMGIRS, Melhoria da disposição final, Ampliação da abrangência da coleta seletiva	Adequado Realização do PMGIRS, Melhoria da disposição final, destinação RSS, beneficiamento de RCC e coleta de materiais da logística reversa	Adequado Realização do PMGIRS, Melhoria da disposição final, destinação de RSS, beneficiamento de RCC, coleta de materiais da logística reversa, apoio aos catadores e incentivo à compostagem
Qualificação do quadro de funcionários	Inadequado Não há profissionais da área no arranjo	Adequado Contratação de profissional da área de resíduos e incentivo à sua especialização	Adequado Contratação de profissional da área de resíduos e incentivo à sua especialização

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O CISBRA teve a mesma classificação que o CONSAB, com relação aos serviços prestados, porém há que se destacarem as ações de incentivo aos catadores de materiais recicláveis e atividades de educação ambiental relacionadas à compostagem realizadas pelo primeiro. O CONSAB apresenta grande parte de suas ações voltadas a resíduos que, teoricamente, não são de responsabilidade do poder público, como o resíduo da construção civil, resíduos dos serviços de saúde e os materiais sujeitos à logística reversa. Já o CONSIMARES obteve a pior avaliação por restringir-se à realização de estudos, mesmo após sete anos de constituição.

No CONSAB e no CISBRA ocorreu a contratação de profissionais com formação específica para a área de resíduos sólidos, resultando na qualificação técnica de seu quadro de funcionários. Estes dois arranjos confirmam os benefícios citados na literatura científica, que apontam o consórcio público como uma instituição capaz de aumentar a capacidade de realização de seus municípios integrantes, resultado na ampliação da oferta de serviços, profissionalização do quadro técnico e maior eficiência no uso de recursos públicos (CRUZ, 2001; LACZYNSKI ET AL, 2013; LORENZO; FONSECA; FERREIRA, 2014).

Entretanto, o CONSIMARES não teve bom desempenho na dimensão analítica Capacidade de realização. A falta de um quadro de funcionários condizente com o necessário para assegurar a prestação dos serviços e a pouca disponibilidade de recursos financeiros devido aos baixos valores arrecadados com as contribuições municipais e a inadimplência são os dois principais fatores explicativos para essa baixa atuação. Alguns outros fatores destacados na literatura também podem explicar a avaliação do CONSIMARES, como a possível associação com interesse exclusivo na obtenção de recursos financeiros das demais esferas administrativas, dependência do município maior (neste caso Americana, que está em processo de eliminação do arranjo), articulação artificial e baixo capital social no que se refere à gestão cooperada (CRUZ, 2001; LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2011; ABRUCIO; SANO, 2013).

5.2.3 Autonomia

A verificação da autonomia de atuação do consórcio será analisada considerando-se três dimensões: administrativa, operacional e financeira. A autonomia administrativa foi investigada pela existência de cargos com estabilidade e por meio da alteração ou não do quadro de funcionários após as eleições que ocorreram em 2012; a autonomia operacional investigou a flexibilidade que os funcionários do consórcio têm para implantar projetos; e por fim, a autonomia financeira refere-se à análise acerca das fontes de financiamento do consórcio.

Considerando que a alteração política influencia os três aspectos citados anteriormente, primeiramente é necessário identificar se houve ruptura nas composições partidárias predominantes nos municípios consorciados na única eleição municipal que ocorreu entre o momento de fundação dos arranjos e o momento atual. Para isso, foram levantados os partidos políticos dos prefeitos e as respectivas coligações nos anos de 2008 e 2012.

Nas eleições municipais de 2012, em 75% dos municípios integrantes do CONSIMARES ocorreram mudanças de partidos aos quais os prefeitos vencedores pertenciam. E, dentre estes em que houve a alteração partidária, 67% não pertenciam ou pertencem à mesma coligação, conforme Quadro 12. Portanto, é possível afirmar que ocorreu uma mudança considerável na gestão municipal no que se refere ao posicionamento político dos chefes dos executivos municipais dos integrantes do consórcio.

Quadro 12 - Partidos políticos e coligações dos prefeitos vencedores nas eleições dos municípios integrantes do CONSIMARES.

CONSIMARES	2008		2012	
	Partido	Coligação	Partido	Coligação
Americana	PSDB	PSB / PT do B	PSDB	PSL/ PSC/ PR/ PPS/ DEM/ PRTB/ PHS/ PMN/ PSB/ PV/ PRP/ PSD/ PC do B
Capivari	PMDB	PRB / PT / PTB / PMDB / PSL / PR / PPS / PHS / PRP	PPS	PP / PTB / PSDB / PC do B
Elias Fausto	PT	PP / PDT / PT / PMDB / PSC / PR / PSDC / PTC / PRP	PSDB	PRB / PP / PTB / PTN / PPS / DEM / PTC / PSB / PV / PSD
Hortolândia	PT	PRB / PDT / PMDB / PSL / PR / PSDC / PSB / PRP	PT	PSC / DEM / PSDC / PHS / PSB / PRP / PPL / PC do B / PT do B
Monte Mor	PSDB	PRB / PTN / PR	PMDB	PDT/ PSL/ PPS / PTC / PV / PSD / PC do B
Nova Odessa	PDT	PP / PMDB / PSC / PR / PPS / DEM / PSB / PV / PC do B	PSDB	PTN / PSC / PR / PPS / DEM / PHS / PTC / PSD / PSB / PC do B / PRP
Santa Bárbara d'Oeste	PDT	PRB/ PP/ PT/ PTB/ PMDB/ PSL/ PR/ DEM/ PRTB/ PHS/ PMN/ PTC/ PSB/ PV/ PRP/ PC do B/ PT do B	PV	PSC / DEM / PRP
Sumaré	PT	PRB / PP / PDT / PMDB / PSL / PSDC / PTC / PSB / PV / PRP / PC do B / PT do B	PSDB	PTB / PPS / DEM / PRTB / PTC / PSD

Fonte: SEADE (2016), elaborado pela autora.

Este consórcio conta com apenas três funcionários trabalhando diretamente com o arranjo e, apesar de serem todos cargos de confiança, não houve alteração deste quadro após as eleições de 2012. Portanto, o CONSIMARES apresenta uma classificação Intermediária no indicador Autonomia administrativa, pois, mesmo que não tenha ocorrido mudança no cargo do superintendente, a falta de cargos estáveis decorrentes de concurso público permite que o arranjo seja sensível ao ciclo eleitoral.

As propostas e orçamentos levados pelo Superintendente às Assembleias Gerais, em sua maioria, foram aprovados após esclarecimentos solicitados pelos prefeitos, o que pressupõe uma considerável autonomia operacional dentro do arranjo intermunicipal e o classifica como Adequado com relação ao indicador Autonomia operacional.

Já a Autonomia financeira ficou comprometida por dois fatores: elevado valor referente ao repasse do Governo Federal frente aos recursos disponibilizados pelos municípios e inadimplência de um dos municípios. Com um repasse total de cerca de R\$400.000,00 dos municípios, o valor repassado pelo Governo Federal representa mais de três vezes o orçamento do consórcio, ou seja, sem o financiamento externo o CONSIMARES não tem a possibilidade de implantar projetos fora do atual escopo de atuação. A inadimplência do segundo maior município participante do consórcio

também ameaça a estabilidade financeira, visto que Americana é responsável por 23% da receita total do consórcio. Por estes motivos este consórcio foi avaliado como Inadequado no indicador Autonomia financeira.

Já o CONSAB, segundo consórcio analisado, de acordo com os dados apresentados no Quadro 13, nas eleições de 2012 a mudança ocorreu integralmente com relação aos partidos dos Chefes dos Executivos eleitos, sendo que em nenhum dos casos, os partidos vencedores estavam ou estão coligados com os seus antecessores. Assim sendo, foi constatado que a ruptura foi total com relação posicionamento político daqueles eleitos em 2008 com aqueles vencedores de 2012.

Quadro 13 - Partidos políticos e coligações dos prefeitos vencedores nas eleições dos municípios integrantes do CONSAB.

CONSAB	2008		2012	
	Partido	Coligação	Partido	Coligação
Artur Nogueira	PT	PMDB / PSDC / PC do B / PT do B	PSD	PMDB / PTN / PSC / PR / DEM / PV / PRP
Conchal	PSDB	PTN / PV / PRP	DEM	PTB / PMDB / PSL / PR / PPS / PSDC / PHS / PSB / PSD / PC do B / PT do B
Cordeirópolis	PPS	PDT / PT / PTB / PC do B	PV	PTB / PPS / PSDB / PSD / PC do B
Cosmópolis	PT	PRB / PDT / PSL / PTN / PSC / PR / PPS / PRTB / PMN / PSB / PV / PC do B	PMDB	PDT / PR / PPS / PSDC / PV / PSDB / PSD / PC do B
Engenheiro Coelho	PSDB	PR / PPS	PMDB	PSL / PTC / PV / PSD / PC do B
Holambra	PPS	PRB	PTB	PP / PT / PMDB / PSDC / PSB / PSDB / PSD
Jaguariúna	PPS	PRB / PP / PT / PTN / PSC / PR / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC / PV / PC do B / PT do B	PTB	PP / PSL / PV / PSDB

Fonte: SEADE (2016), elaborado pela autora.

No ano de 2013, houve mudança na Coordenação Geral, cargo máximo de atuação direta e exclusiva no consórcio. Apesar de ser reeleito em 17 de janeiro de 2013, o antigo Coordenador foi substituído no dia 26 de fevereiro do mesmo ano. Ainda que não seja possível afirmar categoricamente que essa alternância ocorreu em decorrência das mudanças relativas às eleições de 2012, não houve outra explicação contundente a respeito, sendo que o antigo coordenador foi amplamente elogiado e parabenizado por sua atuação no consórcio, mas “em razão da reformulação administrativa pretendida pelos membros do consórcio” ocorreu a alteração votada por unanimidade. Os demais cargos de atuação direta no CONSAB são todos de confiança,

ou seja, a estabilidade organizacional é sensível às alterações eleitorais, e, portanto classificado como Inadequado no indicador Autonomia administrativa.

A aprovação dos planos de trabalhos e orçamentos anuais ocorreram tranquilamente, sendo aprovadas após a solicitação de alguns esclarecimentos. E o mesmo se manteve mesmo após a alteração eleitoral, portanto é possível afirmar que a autonomia operacional no CONSAB tem bom desempenho e portanto este arranjo está Adequado.

Apesar de contar com cota fixa, que teoricamente não manteria o consórcio dependente dos maiores municípios, essa representa apenas 3% do total dos repasses municipais, ou seja, a maior parte dos repasses municipais é relacionada à quantidade de serviços demandados. E, neste cenário, mais da metade da renda relativa ao repasse municipal vem de apenas duas localidades: Cosmópolis e Artur Nogueira. Sendo que Artur Nogueira, além de outros municípios menores, apresentou problemas de endividamento com o consórcio. A forma como o CONSAB calcula a sua fonte de receita, baseada na demanda de serviços que os municípios utilizam, tem potencial de assegurar a autonomia financeira para a implantação de novos serviços, à medida que as autoridades municipais já têm o hábito de aceitar as novas demandas. Entretanto, a inadimplência e o atraso de pagamento de alguns municípios tende a afetar esta estabilidade. Por estes motivos, este consórcio teve uma classificação Intermediária no indicador Autonomia financeira.

Com relação ao terceiro arranjo intermunicipal, no CISBRA a alteração dos partidos ocorreu em aproximadamente 83% de seus municípios integrantes, e dentre estes, 70% não pertenciam ou pertencem à mesma coligação, conforme Quadro 14, a seguir.

Quadro 14 - Partidos políticos e coligações dos prefeitos vencedores nas eleições dos municípios integrantes do CISBRA.

CISBRA	2008		2012	
	Partido	Coligação	Partido	Coligação
Águas de Lindoia	PSDB	PDT/ PT/ PTB/ PSL/ PR/ DEM/ PSB	DEM	PDT / PR / PMN / PSB / PV / PSDB / PSD / PC do B
Amparo	PT	-	PSDB	PP / PDT / PMDB / PR / PPS / DEM / PTC / PSB / PRP / PSD / PC do B
Itapira	PV	PRB/ PDT/ PT/ PSL/ PSC/ PR/ PMN/ PSB/ PC do B	PSDB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSC / PR / PPS / DEM / PHS / PMN / PTC / PSB / PSD / PC do B
Lindoia	PSDB	PP/ PPS	PMDB	PR/ DEM
Monte Alegre do Sul	PV	PP/ PR/ PTC	PC do B	PP / PDT / PTB / PMDB / PSL / PSC / PRTB / PHS / PTC / PSB / PV
Morungaba	PV	PP / PSL / PSC / PPS / PSB / PSDB	PV	PRB / PDT / PSC / PR / PPS / PSB / PSDB / PSD
Pedra Bela	PSDB	PP/ PTB/ PV	DEM	-
Pinhalzinho	PSDB	PTB	PV	PT/ PR
Santo Antônio de Posse	PPS	PRB/ PT/ PTB/ PR/ DEM/ PTC/ PV/ PRP/ PSDB/ PC do B	PRB	PP / PSL / PR / PRTB
Serra Negra	DEM	PT do B	DEM	PRTB / PTC / PSB / PPS / PT do B / PSC / PTN / PSL
Socorro	PSDB	PP/ PPS/ PSDC/ PHS	PTB	PP / PT/ PMDB / PSC / PR / DEM / PTC / PV / PC do B
Tuiuti	PTB	PSDC/ PTC/ PV	DEM	PP / PR / PPS / PSD

Fonte: SEADE (2016), elaborado pela autora.

O CISBRA tem o seu quadro de funcionários quase que exclusivamente de funcionários concursados e, portanto, não está sujeito às alterações decorrentes dos ciclos eleitorais. Somente o Superintendente ocupa cargo de confiança e está nesta função desde o início do consórcio, mesmo após a ruptura político-partidária decorrente das eleições de 2012. Ambos os motivos possibilitam a afirmação de que este arranjo intermunicipal é resistente às modificações decorrentes dos ciclos eleitorais no que se refere ao quadro de funcionários e, portanto, está classificado como Adequado no indicador Autonomia administrativa.

Entretanto, neste arranjo foi possível notar a influência política na autonomia operacional. A partir de 2013 houve um maior questionamento acerca dos projetos e recursos financeiros do CISBRA e aumentou consideravelmente a dificuldade do superintendente para obter aprovação para prosseguir com atividades previamente planejadas. Um caso emblemático é a implantação da taxa de limpeza que, apesar de constar no Protocolo de Intenções, foi rejeitada por quase todos os novos prefeitos, situação em que foi afirmado que “politicamente a cobrança da taxa é impossível, porque os prefeitos têm um compromisso com a população”. Além desta situação ainda

houve discordâncias com relação à dotação orçamentária, contratação de novos funcionários e estrutura administrativa, sendo a interferência dos novos prefeitos no consórcio tão grande que o superintendente chegou até mesmo a reforçar “que nada do que planejado para o próximo ano será realizado” e “expõe sua preocupação em virtude de atender ao que ao que o Plano de resíduos estabelecerá”, sendo que em situação posterior declara que tem recebido cobrança do Ministério Público com relação à implantação do Plano, mas que por motivos financeiros (decorrente dos cortes executados pelos novos prefeitos) a implantação está atrasada. Portanto, é possível classificar este arranjo como Inadequado quanto à Autonomia operacional.

A proposta de implantação da taxa de limpeza garantiria a autonomia financeira do consórcio, entretanto, como essa medida não foi aprovada o CISBRA depende exclusivamente dos repasses municipais e de caráter extraordinário de repasses do Governo Federal. Os repasses municipais (relativos aos custos fixos) dos dois maiores municípios representam quase metade do valor total do consórcio, e ambos estão adimplentes. As despesas relativas ao custo variado são cobertas por repasses municipais proporcionais à sua população. Com exceção da construção da sede e do laboratório e a aquisição do laboratório móvel, o consórcio é custeado pelos municípios. Por estes motivos a autonomia financeira do CISBRA foi bem avaliada e classificada como Adequada.

Conforme Quadro 15, a seguir, é possível constatar a heterogeneidade dos resultados entre os consórcios nos indicadores relativos à Autonomia.

Quadro 15 - Desempenho dos consórcios na Dimensão Autonomia.

	CONSIMARES	CONSAB	CISBRA
Autonomia administrativa	Intermediário Sem cargos estáveis e sem alteração na gerência	Inadequado Sem cargos estáveis e com alteração na gerência	Adequado Com cargos estáveis e sem alteração na gerência
Autonomia operacional	Adequado Facilidade para aprovação de projetos	Adequado Facilidade para aprovação de projetos	Inadequado Resistência para aprovação de projetos
Autonomia financeira	Inadequado Recursos municipais insuficientes e ocorrência de inadimplência	Intermediário Recursos municipais suficientes e ocorrência de inadimplência	Adequado Recursos municipais suficientes e ausência de inadimplência

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A influência política afetou a autonomia financeira do CONSIMARES, a autonomia administrativa do CONSAB e a autonomia operacional do CISBRA, em

concordância com Rocha e Faria (2004), Silveira e Philippi (2008) e Abrucio, Filipim e Dieguez (2013). A falta de equilíbrio entre as relações municipais e a coordenação do consórcio foi a responsável pela ruptura financeira do CONSIMARES e administrativa do CONSAB.

Nem mesmo a constituição quase integral do quadro de funcionários do CISBRA de funcionários com garantia de estabilidade garantiu a autonomia política do arranjo. A manutenção da prática clientelista, apontada por Cruz (2001), foi evidenciada com a reprovação da taxa de limpeza pelos novos prefeitos, o que comprometeu todo o planejamento do consórcio para o ano. E, ao contrário do que ocorreu no caso relatado por Laczynski e Teixeira (2011), em que a autonomia do consórcio é resultado da falta de interesse dos municípios, no caso do CISBRA, o elevado interesse dos municípios levou aos conflitos políticos, que tem prejudicado a autonomia operacional do arranjo.

Diante do desempenho regular dos três consórcios nos indicadores relativos a esta dimensão analítica, a pesquisa concluiu que a gestão intermunicipal não teve como consequência o fortalecimento político entre os municípios defendido por Ribeiro e Razuk (2014).

5.2.4 Transparência

Para a análise referente à transparência foi considerada a ampla divulgação de documentos relativos à regulamentação, como o Protocolo de Intenções e o Estatuto, dos documentos financeiros, como o Contrato de Rateio e o Balanço Financeiro anual, e por fim daqueles documentos relacionados às atividades do arranjo, como o Plano de Gestão, as Atas das reuniões das Assembleias Gerais e os Contratos de Programa. Como fonte de consulta destas informações optou-se primeiramente pelo portal institucional e de maneira complementar pelas redes sociais. Conforme a data de início de cada consórcio, foram pesquisadas informações a partir de 2009 até 2015 para o CONSIMARES, de 2010 até 2015 para o CONSAB, e a partir de 2011 até 2015 para o CISBRA.

Com relação às informações relativas à regulamentação dos consórcios observou-se que os três arranjos estudados disponibilizam o Estatuto em seus portais, entretanto somente o CISBRA disponibiliza também o Protocolo de intenções.

Já as informações financeiras não foram encontradas em sua integralidade em nenhum dos três consórcios. O CONSIMARES apresenta os contratos de rateio dos

anos 2012, 2013 e 2014; o CONSAB disponibiliza os anos de 2013 e 2014, e o CISBRA não tem este documento publicado em seu portal (entretanto estes valores estão discriminados no balanço financeiro). A publicação dos balanços financeiros está disponível para o CONSIMARES apenas no ano de 2012 e o mês de março de 2014; para o CONSAB nos anos de 2013 e 2014; e o para o CISBRA nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015.

Apesar de constar no Estatuto do CONSIMARES, onde há afirma-se que “Todas as demonstrações financeiras serão publicadas no sítio que o Consórcio mantiver na rede mundial de computadores”, este arranjo apresenta o pior desempenho na publicação destas informações.

O mesmo ocorre com a publicação das Atas, que ainda que declarado no Estatuto que “Sob pena de ineficácia das decisões nela tomadas, a íntegra da ata da Assembleia Geral será, em até 10 (dez) dias, publicada no sítio que o Consórcio manterá na rede mundial de computadores”, o CONSIMARES disponibiliza parcialmente suas atas, somente as dos anos de 2012, 2013 e 2014. Já o CONSAB e o CISBRA disponibilizaram integralmente as atas de suas reuniões.

O Plano de Gestão Integrada foi encontrado nos portais três consórcios e o Contrato de Programa em nenhum deles.

Portanto, conforme os dados destacados no Quadro 16, o CONSIMARES apresenta baixo desempenho, com a disponibilização de 43% das informações pesquisadas no portal institucional. Já o CONSAB e CISBRA tiveram um melhor desempenho, com 53% e 69%, respectivamente, de informações disponíveis em seus sites.

Quadro 16 - Documentos e informações disponibilizadas pelos consórcios.

	CONSIMARES	CONSAB	CISBRA
Protocolo de intenções	Não	Não	Sim
Estatuto	Sim	Sim	Sim
Contrato de rateio	Parcial - 43%	Parcial - 33%	Não
Despesas e receitas	Parcial - 15%	Parcial - 33%	Parcial - 80%
Atas das reuniões	Parcial - 43%	Sim	Sim
Plano de Gestão Integrada	Sim	Sim	Sim
Contrato de programa	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Apesar de apresentar um resultado satisfatório na disponibilização das informações, com destaque para o CISBRA, esse fator não pode ser atribuído exclusivamente à constituição do arranjo intermunicipal, uma vez que em 2011 foi sancionada a Lei da Transparência (Lei nº 12.527/11). Com base nesta informação foram consultados os sites dos municípios participantes dos três consórcios e verificou-se que todos dispõem informações aos cidadãos, ao menos as financeiras, por meio do Portal da Transparência e Consulta às Contas Públicas. O destaque dos consórcios na dimensão Transparência, portanto, está relacionado à disponibilização das atividades cotidianas, por meio das Atas e da divulgação de informações na rede social.

Posteriormente, foi verificada a criação, pelo consórcio, de canais para a participação dos diversos atores sociais envolvidos com a questão do manejo de resíduos sólidos.

Quando questionado sobre a influência da formação do consórcio na ampliação da participação da sociedade civil nas ações do poder público, o gestor do CONSIMARES respondeu positivamente e citou a realização da 1ª Conferência de Meio Ambiente em 14 de agosto de 2013. Este evento teve o objetivo de contribuir para a implementação da PNRS, divulgar ações e estimular parcerias entre o poder público e a sociedade civil, de acordo com a Ata do encontro. Durante esta conferência foram eleitos delegados (quatro do poder público, seis do setor empresarial e oito da sociedade civil) que encaminharam propostas à Conferência Estadual de Meio Ambiente. Entretanto, apesar de considerar em seu Estatuto “a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas e no planejamento, regulação, fiscalização, avaliação e prestação dos serviços por meio de instâncias de controle social”, o CONSIMARES não mantém uma estrutura sistemática de participação popular e não há presença destes atores na implementação das políticas públicas, somente na formulação. Assim sendo, o CONSIMARES apresentou uma classificação Intermediária no indicador Participação social.

No CONSAB não foi encontrada nenhuma estrutura de participação social, e quando questionados sobre esse item os dirigentes do consórcio afirmam que não há interesse da população. Portanto, este arranjo obteve um baixo desempenho no indicador Participação social e foi classificado como Inadequado.

A participação social no CISBRA somente foi encontrada na realização da 1ª Conferência Regional de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas realizada no dia 7 de outubro de 2015, com a participação de cerca de 300 pessoas. Este encontro

teve por objetivo “examinar, avaliar e debater temas e elaborar propostas de interesse da gestão do saneamento básico nos municípios consorciados”. Houve bastante questionamento sobre as ações do consórcio neste encontro, evidenciando a necessidade de manter um sistema mais frequente de participação popular. Deste modo, o CISBRA foi avaliado como Intermediário no indicador Participação social, devido sua característica esporádica e propositiva.

O Quadro 17, a seguir, apresenta os resultados relativos à dimensão Transparência nos três consórcios públicos pesquisados.

Quadro 17 - Desempenho dos consórcios na Dimensão Transparência.

	CONSIMARES	CONSAB	CISBRA
Publicidade das informações	Baixa: Disponibiliza 43% das informações pesquisadas	Intermediária: Disponibiliza 53% das informações pesquisadas	Intermediária: Disponibiliza 69% das informações pesquisadas
Participação social	Intermediária: Esporádica e propositiva	Baixa: Não há	Intermediária: Esporádica e propositiva

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Ao contrário da transparência esperada pelo caráter regional deste arranjo intermunicipal, conforme afirmação de Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), nenhum dos consórcios estudados destacou-se na publicidade de informações. E, conforme os mesmos atores, estes arranjos carecem de participação efetiva da sociedade.

Nos dois arranjos intermunicipais onde foi possível notar a existência da participação social, no CONSIMARES e no CISBRA, ela não é de caráter decisório e nem fiscalizatório, somente abertos às sugestões. Visto que as Conferências só ocorreram uma vez, nota-se também que estas participações não ocorrem de forma sistemática.

5.3 Sistematização da matriz *swot*

Com o fim de destacar as Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças, foi construída a matriz *swot* para os três consórcios públicos com os resultados obtidos na análise das quatro dimensões.

Portanto, conforme Quadro 18, é possível notar a fraqueza institucional do CONSIMARES. Este consórcio não apresenta nenhuma Fortaleza, visto que suas atividades e quadro de funcionários são bastante limitadas, e inúmeras Fraquezas

decorrentes desta falta de estrutura. As Oportunidades, Relacionamento interinstitucional e Autonomia operacional, são fatores que poderiam contribuir para o adequado funcionamento do consórcio, entretanto, diante da ausência das Fortalezas é improvável que estas oportunidades sejam aproveitadas como poderiam. Ambas as Ameaças, a Representação municipal e Autonomia Financeira, estão relacionadas a saída do município de Americana do arranjo. A opção deste município comprova os resultados obtidos nesta pesquisa, já que, mesmo com o baixo custo, Americana não julgou mais ser interessante fazer parte deste consórcio, conforme declaração do Secretário de Meio Ambiente ¹².

Quadro 18 – Matriz *swot* do CONSIMARES.

	Ponto Forte	Ponto Fraco
Interno	-	* Negociação com a iniciativa privada * Prestação de serviços * Qualificação do quadro técnico * Publicidade das informações
Externo	* Relacionamento interinstitucional * Autonomia operacional	* Representação municipal * Autonomia financeira

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Diferentemente dos resultados obtidos anteriormente, o CONSAB apresenta consideráveis indícios de fortalecimento institucional, de acordo com o Quadro 19, com as Fortalezas Negociação com a iniciativa privada, Prestação de serviços, Qualificação do quadro técnico e Publicidade das informações. Apresenta ainda, como oportunidades para melhoria de seu fortalecimento, o Relacionamento interinstitucional e a Autonomia operacional.

Os aspectos de Ameaça a este consórcio referem-se à fragilidade de estabilidade do seu quadro administrativo e à baixa participação social.

¹² Em entrevista sobre a saída de Americana, o Secretário de Meio Ambiente disse “não foi feito nada de concreto pelo CONSIMARES em Americana”, e segundo ele a prefeitura procura outro consórcio, conforme publicação do site < http://portal.tododia.uol.com.br/_conteudo/2015/08/cidades/85946-consimares.php>.

Quadro 19 – Matriz *swot* do CONSAB.

	Ponto Forte	Ponto Fraco
Interno	* Negociação com a iniciativa privada * Prestação de serviços * Qualificação do quadro técnico * Publicidade das informações	-
Externo	* Relacionamento interinstitucional * Autonomia operacional	* Autonomia administrativa * Participação social

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O CISBRA, segundo as informações do Quadro 20, também apresenta situação de fortalecimento institucional proporcionada pelo consórcio. Suas Fortalezas, Negociação com a iniciativa privada, Prestação de serviços, Qualificação do quadro técnico e Publicidade das informações, são aspectos muito importantes para a melhoria na prestação de serviços nos municípios. As Oportunidades, Relacionamento interinstitucional, Autonomia administrativa e financeira, são fatores de destaque para a evolução deste consórcio para uma organização mais fortalecida.

Entretanto, a Fraqueza Representação municipal é bastante preocupante, visto que a insatisfação dos municípios pode provocar instabilidade no consórcio e prejudicar as conquistas ocorridas até o momento. A Ameaça Autonomia operacional também pode enfraquecer o arranjo, entretanto as disputas político-partidárias são inevitáveis não somente no consórcio, mas em toda a estrutura da administração pública.

Quadro 20 – Matriz *swot* do CISBRA.

	Ponto Forte	Ponto Fraco
Interno	* Negociação com a iniciativa privada * Prestação de serviços * Qualificação do quadro técnico * Publicidade das informações	* Representação municipal
Externo	* Relacionamento interinstitucional * Autonomia administrativa * Autonomia financeira	* Autonomia operacional

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve a finalidade de obter uma avaliação, nos três arranjos especificados, dos aspectos que tornam o consórcio uma instituição mais fortalecida que as demais da administração pública. É reconhecida a necessidade de aprofundamento, principalmente com pesquisa que incorpore mais fortemente as atuações dos municípios integrantes. Entretanto, devido ao elevado número de municípios envolvidos nos três arranjos e a ausência de literatura científica sobre as relações dos municípios com os consórcios dos quais fazem parte, não foi possível alcançar esse fim nesta pesquisa. A intenção desta dissertação não foi esgotar o tema sobre a avaliação dos três consórcios e sim evidenciar em que medida os aspectos abordados na literatura efetivamente ocorrem nessas organizações.

Conforme a revisão de literatura realizada, foram destacados os seguintes aspectos como os mais relevantes em consórcios públicos: Poder de negociação, Capacidade de realização, Autonomia e Transparência. Cada um destes aspectos foi considerado como dimensão analítica, a qual abrange diversos indicadores, e a partir deste marco teórico foi desenvolvido o marco analítico que norteou a pesquisa.

As dimensões analíticas, apesar de terem sido analisadas individualmente para viabilizar o estudo, são intrinsecamente relacionadas entre si e à complexa dinâmica da gestão pública, principalmente quando intermunicipal. A utilização dos indicadores não possibilita a inferência inequívoca das análises aqui ocorridas, porém, os itens estudados em seu conjunto procuram corrigir a possível falha de interpretação inerente ao processo de avaliação de um objeto tão complexo e distante do cotidiano do pesquisador.

O CONSIMARES tem avaliação bastante distanciada dos demais consórcios, e não teve impacto considerável no fortalecimento institucional e nem na melhoria da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos dos municípios integrantes. Apesar de existir há sete anos, sua atuação é muito tímida e não causou mudança na realidade anterior dos municípios. A baixa disponibilidade de recursos financeiros dos municípios não potencializa o desenvolvimento das atividades.

Já os outros dois consórcios públicos objetos da pesquisa, o CONSAB e o CISBRA, tiveram maior impacto na administração pública dos municípios integrantes. A contribuição destes consórcios foi mais acentuada na melhoria da gestão do serviço de manejo de resíduos sólidos do que no fortalecimento institucional. O melhor

diagnóstico dos itens relativos à melhoria no manejo de resíduos sólidos (negociação com a iniciativa privada, prestação de serviços, profissionalização do quadro técnico e publicidade de informações) é indicativo do maior efeito dos consórcios para este aspecto.

A dimensão analítica Poder de negociação, principalmente no que se refere ao Relacionamento interinstitucional, foi a mais bem avaliada nos três consórcios. Conforme apontado por Cruz (2001) e Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), a gestão compartilhada dos resíduos permitiu maior visibilidade das microrregiões frente ao Estado, à União e instituições internacionais. O poder de negociação com a iniciativa privada não foi bem avaliado somente no CONSIMARES, sendo que nos demais consórcio observou-se maior eficiência no uso dos recursos públicos como o barateamento dos contratos por meio do ganho de escala (CRUZ, 2001; CALDAS, 2002; LORENZO; FONSECA; FERREIRA, 2014). O conflito nas relações intermunicipais foi encontrado nos três casos estudados, pela instabilidade de permanência dos municípios, atendimento heterogêneo ou representação assimétrica, em grande parte devido ao desencontro na relação do consórcio com os municípios, conforme Laczynski e Teixeira (2011) e Nascimento Neto e Moreira (2012).

A Capacidade de realização, segunda dimensão analítica desta pesquisa, foi a que apresentou melhores resultados, com exceção do CONSIMARES. O CONSAB e o CISBRA foram bem avaliados devido à ampliação na prestação de serviços e profissionalização do quadro de funcionários, que resultaram no aprimoramento dos processos de gestão e viabilizou o planejamento regional (CRUZ, 2001; ABRUCIO; FILIPIM; DIEGUEZ, 2013; RIBEIRO; RAZUK, 2014).

Já a Autonomia, terceira dimensão analítica, foi a que apresentou resultados mais conflituosos com o referencial teórico sobre consórcios públicos. Diferentemente das afirmações de Rocha e Faria (2004), Moraes e Godoy (2012) e Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), a gestão intermunicipal não teve como consequência a autonomia nos processos de gestão e não é possível afirmar que houve a mudança do comportamento competitivo para o cooperativo. Mesmo que não seja possível afirmar que haja competição entre os municípios, também não é possível alegar que o comportamento seja cooperativo. A falta de consciência regional, os conflitos decorrentes de disputas político-partidárias e a falta de coesão interna são fatores prejudiciais à autonomia administrativa, operacional e financeira (CRUZ, 2001; LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2011).

Por fim, a Transparência também não teve desempenho marcante entre os benefícios do consórcio. Apesar da publicidade de informações ter tido avaliações positivas em dois consórcios, o índice de informações disponíveis à população ainda não é suficiente para que a sociedade tenha pleno conhecimento das atividades dos arranjos. E, portanto, diferente do que foi declarado por Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), o âmbito regional do consórcio não possibilitou significativo aumento da transparência na publicidade de informações. A participação da sociedade nos processos de decisão, implantação e avaliação do consórcio é bastante tímida e quase inexistente, sendo este um processo ainda em início em dois arranjos, e não foi detectada uma grande preocupação dos gestores dos consórcios e nem dos representantes municipais com relação a este indicador.

A dificuldade em obter algumas informações detalhadas, principalmente com relação aos municípios, prejudicou a consideração de alguns fatores que seriam de grande interesse a esta pesquisa, como por exemplo, a verificação da ocorrência de racionalização financeira. Entretanto, este fato já é um indicativo da melhoria dos consórcios relativos à organização e disponibilização de informações.

Outro fator limitante deste estudo é relativo ao caráter complexo do objeto de estudos, que afora a complexidade intrinsecamente ligada aos estudos da gestão pública que abrangem uma diversidade considerável de atores e interesses, tem esta dificuldade multiplicada frente a cada município integrante.

Entretanto, este estudo procurou contribuir, mesmo com as limitações anteriormente apontadas, para a formação de uma teoria acerca dos consórcios públicos no Brasil. O referencial teórico deste tema está baseado em relatos e diagnósticos deste arranjo administrativo nas diversas regiões do país. Por isso, o desenvolvimento de uma metodologia com a finalidade de verificar em que medida o consórcio público pode ou não alcançar os benefícios atribuídos a ele, e quais os limites que o impedem de alcançá-los é relevante a essa área do conhecimento.

Finalmente, conclui-se que a simples união entre municípios não possibilita a formação de uma instituição fortalecida, com características de cooperação regional, integração de políticas públicas e desenvolvimento local. O consórcio tende a refletir as mesmas fraquezas encontradas nos municípios caso não seja realizado um rigoroso trabalho em sua constituição e operação para o desenvolvimento de uma organização com autonomia e eficiência administrativa. A falta de apropriação, por parte dos municípios, da nova instituição formada para fortalecer a administração regional, ocorre

devido a falta de percepção dos atores locais do consórcio como uma organização integrante da gestão municipal. Por diversas vezes foi possível constatar que o consórcio público é visto como um prestador de serviços às municipalidades e não parte integrante desta.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, vol.10, n. 3, 1996. p. 41-47.

_____.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles**. São Paulo: Annablume, 2011.

_____.; FILIPIM, Eliane Salette; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 47, nº6, 2013. p.1543-1568.

_____.; SANO, Hironobu. Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA - ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. 2015. Disponível, em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

BAUDRILLARD, Jean. Função-signo e lógica de classe. In:_____. A Economia Política dos Signos. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996. Pág. 9-49.

BAUMAN, Zygmunt. Consumismo *versus* consumo. In: _____. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008. Cap. 1.

BICHO, Leandro; BAPTISTA, Susana. **Modelo de Porter e análise SWOT: estratégias de negócio**. Instituto Politécnico de Coimbra, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para a licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. Lei nº 11.107, de 6 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: 11 ago. 2014.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 07 out. 2015.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 2007b.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/1__poltica_nacional_de_resduos_solidos__silvano_silvrio_36.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2014.

_____. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2012. 106 p. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/plano_nacional_de_residuos_solidos_0.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2014.

BUARQUE, Sérgio C. Planejamento Local e Municipal. In: _____. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária – MEPPF; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 1999. Cap 2.

BUARQUE, Sérgio C. Técnicas de Planejamento. In: _____. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Cap. 6.

CALDAS, Eduardo de Lima. CITRESU Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos. In: LOTTA, Gabriela Spanghero; BARBOZA, Hélio Batista; CARVALHO, Marco Antônio; PINTO, Verena (Org.). **20 experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, 2002. p.1-14 .

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2007.

CARVALHO FILHO, José. **Manual de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – CETESB. **Inventário Estadual de Resíduos Sólidos 2008**. São Paulo: CETESB, 2009. Disponível em: <<http://residuossolidos.cetesb.sp.gov.br/residuos-solidos/residuos-urbanos-saude-construcao-civil/publicacoes-e-relatorios/>>. Acesso: 08 out, 2015.

_____. **Inventário Estadual de Resíduos Sólidos 2015**. São Paulo: CETESB, 2016. Disponível em: <<http://residuossolidos.cetesb.sp.gov.br/residuos->

solidos/residuos-urbanos-saude-construcao-civil/publicacoes-e-relatorios/>. Acesso: 17 jan, 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS – CONSIMARES. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas.** 2010. Disponível em: <<http://consimares.com.br/pagina/pagina.aspx?pagina=2>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DA REGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS – CISBRA. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região do Circuito das Águas.** 2011. Disponível em: <<http://www.cisbra.eco.br/content/estatuto-do-cisbra>>. Acesso em: 02 dez., 2015.

_____. **Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas.** 2010. Disponível em: <<http://www.cisbra.eco.br/content/protocolo-de-inten%C3%A7%C3%B5es-do-cisbra>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL NA ÁREA DE SANEAMENTO AMBIENTAL – CONSAB. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal na área de Saneamento Ambiental.** 2015. Disponível em: <<http://www.consabambiental.com.br/consab/administracao/estatuto/>>. Acesso em: 02 dez., 2015.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, Sílvia; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis, Programa Gestão e Cidadania, EASP, FGV, 2001. p. 195-240.

CRUZ, Maria do Carmo; LEITE, Carlos Corrêa; ARAÚJO, Fátima Fernandes de; SILVA, Isabete Gabriel da; SILVA, Vera Martins da. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais eletrônico...** Brasília: Repositório Digital Saberes em Gestão Pública, 2009. p. 1-31. Disponível em: <www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/5_Consorcio_site.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para a análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v.6, n. 9, p. 291-319, jul. – dez. 2011.

DIETZ, Thomas; OSTROM, Elinor; STERN, Paul C. The struggle to govern the commons. **Science**, v. 302, n. Special Section — Tragedy of the commons. p. 1907-1912, dez. 2003.

ESTE ano, a data chegou mais cedo. **WWF BRASIL**, 13 de agosto de 2015. Disponível em: <

http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/overshootday>. Acesso em: 15 ago, 2015.

GOVERNO FEDERAL. **Territórios da Cidadania**. 2016. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 27 mai. 2016.

FARIA, Carmen Rachel Scavazzini Marcondes. **Boletim Legislativo nº15, de 2012: Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/a-politica-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 22 set. 2014.

FONSECA, Sérgio Azevedo. Planos Municipais de gestão integrada de resíduos sólidos: mito ou realidade? **Guaju**, Matinhos, v. 1, n. 1, 2015. p. 106-122.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Informações eleitorais. 2016. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/candidatos/index.php?page=ele_sel>. Acesso em: 15 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro, 2010. 219 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Rio de Janeiro, 2012. 363 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro, 2013. 282 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014. 282 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. **Cidades@**. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro, 2016. 54 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89>. Acesso em: 27 abr. 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de Resíduos Sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011. p. 135-158.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.6, n. 10, 2001. p. 51-61

LACZYNSKI, Patrícia; TEIXEIRA, Marco A. C. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, 2011. p. 141-160.

LACZYNSKI, Patrícia; CALDAS, Eduardo de Lima; BRESIANI, Luís Paulo; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: impacto da redistribuição e combate às desigualdades regionais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2013, Araraquara. **Anais...** Araraquara, 2013. p. 1-24.

LAYARGUES, P. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. In: LOUREIRO, F.; LAYARGUES, P.; CASTRO, R. (Org.). **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002, p.179-220.

LORENZO, Helena Carvalho de; FONSECA, Sérgio de Azevedo; FERREIRA, Darlene Aparecida Oliveira. O “Consórcio do Rio Jacaré”: limites e desafios para a cooperação intermunicipal e para o desenvolvimento regional. **FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão**, v.17, n.3, 2014. p. 366-382.

MILANEZ, Bruno. Resíduos Sólidos Urbanos: panorama atual, desafios e perspectivas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 2, 2010. Cap 15.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. **Carga tributária no Brasil 2013**. Brasília, 2013. 45p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Mais 74 territórios rurais são incorporados ao Programa de Desenvolvimento Sustentável**. 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mais-74-territ%C3%B3rios-rurais-s%C3%A3o-incorporados-ao-programa-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

_____. **Construindo o indicador de Gestão Social para os Territórios**. 2016. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/construindo-o-indicador-de-gest%C3%A3o-social-para-os-territ%C3%B3rios>. Acesso em: 27 mai. 2016.

MORAES, José Laécio de; GODOY, Manuel Rolando Berríos. Os Consórcio Públicos e a Gestão de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará, Brasil. In: CONGRESSO DE MEDIO AMBIENTE AUGM, 7., 2012, La Plata/Argentina. **Anais eletrônico... La Plata/Argentina**, 2012. p.1-15. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26875/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 8 out. 2014.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antônio. Consórcio intermunicipal como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas: reflexões teórico-conceituais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, v.8, n.3, set-dez/2012. p.239-282.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Os Consórcios Públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/os_consorcios_publicos_municipais_no_brasil_e_a_experiencia_europeia_alguns_apontamentos_para_o_desenvolvimento_local.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2015.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; RAZUK, Nahima Peron Coelho. Consórcio público e gerenciamento de resíduos sólidos: aspectos de eficiência e cooperação. **Pensar**. Fortaleza, v. 19, n. 1, jan./abr. 2014. p. 151-178.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., Coimbra/Portugal, 2004. **Anais eletrônico...** Coimbra/Portugal, 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/carlosRocha_carlosFaria.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

SANTOS, Perseu Fernando dos. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Entrevista – Fórum TV Justiça. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ukTnjexD9SM>>. Acesso em: 16 set. 2014

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. **Plano de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

SILVA, Wanessa de Matos Firmino. **Consórcios Públicos na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente). Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2015.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espíndola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. O papel dos consórcios intermunicipais na gestão de resíduos sólidos urbanos: uma breve contribuição ao debate. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 23., 2005, Campo Grande/MS. **Anais...** Campo Grande/MS, 2005.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espíndola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v.13, n.1, jan/abr. 2008. p. 205-224.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2013**. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2015.

_____. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014**. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, 2001. p. 513-560.

SPINK, Peter. The inter-municipal consortia in Brazil: na institucional introduction. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 10., 2005, Santiago/Chile. **Anais...** Santiago/Chile, 2005. p. 1-13.

SUZUKI, Juliana Akiko Noguchi; GOMES, João. Consórcios Intermunicipais para a destinação de RSU em aterros regionais: estudo prospectivo para os municípios no Estado do Paraná. **Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 14, n.2, abr/jun 2009. p. 155-158.

VEIGA, José Eli da Veiga. Introdução. In: _____. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano que se calcula**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002. p. 29-54.

ZANTA, Viviana Maria. Gestão de Resíduos Sólidos nas capitais brasileiras: um olhar sob a ótica da governança e sustentabilidade. **Cadernos Adenauer**, vol. XV, n. 2, 2015. p. 69-79.

WALDMAN, Maurício. O lixo em quatro definições básicas. In: _____. **Lixo: cenários e desafios**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

_____. Lixo domiciliar brasileiro: modelos de gestão e impactos ambientais. **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 33, n. 2, 2013. p. 169-184.

WEBER, Daniel. **Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Celeiro do Estado do Rio Grande do Sul: uma nova institucionalidade para as políticas de desenvolvimento regional**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional de Blumenau – FURB, Blumenau, 2009.

**APÊNDICE I - Consórcios públicos do Estado de São Paulo com
atividades na área de resíduos sólidos**

Sigla	Nome	Ano de criação	Finalidade	Municípios
CIVAP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema	1985	Multifinalitário	Assis, Borá, Echaporã, Campos Novos Paulista, Rancharia, João Ramalho, Quatá, Iepê, Oscar Bressane, Maracaí, Lutécia, Florínia, Platina, Cândido Mota, Cruzália, Ibirarema, Nantes, Ocaçu, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista, Santa Cruz do Rio Pardo, Tarumã, Taciba, Itambaracá (PR)
CIAS	Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário - CIAS	1987	Manejo de resíduos sólidos	Cajamar, Campo Limpo Paulista, Jundiá, Várzea Paulista, Vinhedo
Consórcio PCJ	Consórcio Intermunicipal das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	1989	Manejo das águas	Ipeúna, Rio Claro, Charqueada, Santa Gertrudes, Cordeirópolis, Corumbataí, São Pedro, Águas de São Pedro, Piracicaba, Araras, Analândia, Capivari, Jundiá, Mogi Mirim, Paulínia, Americana, Santa Bárbara D Oeste, Iracemópolis, Limeira, Serra Negra, Sumaré, Rio das Pedras, Salto, Pedra Bela, Campinas, Hortolândia, Monte Mor, Nova Odessa
CODIVAR	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira	1990	Multifinalitário	Apiá, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaóca, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Registro, Ribeira, São Lourenço da Serra, Sete Barras, Tapiraí, Peruíbe
Consórcio Intermunicipal do Grande ABC	Consórcio Intermunicipal do Grande ABC	1990	Multifinalitário	Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra
COTRALIX	Consórcio Intermunicipal para tratamento e disposição final do lixo	1996	Manejo de resíduos sólidos	Bastos, Iacri, Rinópolis, Parapuã
AMVAPA	Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema	1999	Multifinalitário	Águas de Santa Bárbara, Angatuba, Avaré, Barão de Antonina, Cerqueira César, Coronel Macedo, Fartura, Iaras, Itaberá, Itaí, Itaporanga, Manduri, Paranapanema, Piraju, Riversul, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba, Tejuπά

Sigla	Nome	Ano de criação	Finalidade	Municípios
CONISUD	Consórcio Intermunicipal da região Sudoeste da Grande São Paulo	2001	Multifinalitário	Embu-Guaçu, Itapeceira da Serra, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista, Cotia, Juquitiba, Embu das Artes
CONSIMARES	Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos	2009	Manejo de resíduos sólidos	Americana, Capivari, Elias Fausto, Hortolândia, Monte Mor, Nova Odessa, Santa Bárbara d'Oeste, Sumaré
CONSAB	Consórcio Intermunicipal na área de Saneamento Ambiental	2009	Saneamento Básico	Conchal, Cordeirópolis, Holambra, Engenheiro Coelho, Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna
CISBRA	Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região do Circuito das Águas	2010	Saneamento Básico	Águas de Lindoia, Amparo, Itapira, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Morungaba, Pedra Bela, Pinhalzinho, Santo Antônio de Posse, Serra Negra, Socorro e Tuiuti,
SIGEINRES	Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	2010	Manejo de resíduos sólidos	Barretos e Bebedouro
CIDAS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável	2010	Gestão ambiental	Américo de Campos, Pontes Gestal, Paulo de Faria, Cardoso, Álvares Florence, Parisi, Pedranópolis, Meridiano, Valentim Gentil, Votuporanga, Cosmorama, Nipoã, Jaci
CONDEMAT	Consórcio de Desenvolvimento dos municípios do Alto Tietê	2010	Multifinalitário	Poá, Suzano, Biritiba Mirim, Itaquequecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Santa Isabel, Salesópolis, Mogi das Cruzes, Guarulhos, Arujá, Guararema
CISAB SMT	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico	2010	Saneamento Básico	Quadra, Votorantim, Bofete, Laranjal Paulista, Araçoiaba da Serra, Piedade
CIPP	Consórcio Intermunicipal do Pontal do Paranapanema	2013	Manejo de resíduos sólidos *	Tarabai, Pirapozinho, Sandovalina, Anhumas, Narandiba
CIMA	Consórcio Intermunicipal de Meio Ambiente	2013	Gestão ambiental	Avanhandava, Getulina, Guaiçara, Lins, Promissão, Sabino

APÊNDICE II –Entrevista semiestruturada com os dirigentes dos consórcios públicos de resíduos sólidos

1. Quando o consórcio foi fundado? Por quais municípios? Houve a inserção de outros municípios posterior ao momento de criação?
2. Qual o motivo inicial/principal que levou à constituição do arranjo intermunicipal?
3. Quais os serviços prestados atualmente?
4. Quais as principais dificuldades enfrentadas no processo de implantação?
5. Quanto à operação diária do consórcio, quais os principais problemas encontrados?
6. Como a estruturação do consórcio alterou a realidade anterior? Quais os benefícios e prejuízos decorrentes?
7. Como é o processo de custeio do consórcio?
8. Têm Plano de Resíduos compartilhado? Se não, quais os instrumentos para o planejamento das ações do consórcio?
9. Como a gestão política influenciou o consórcio público, desde a sua formação até o atual momento? Faça um breve relato.

APÊNDICE III – Questionário para os representantes municipais

- 1) Houve parcerias e financiamentos dos Governos Federal e Estadual para a área de resíduos sólidos anterior à constituição do consórcio?
() Não () Sim. Qual? _____

- 2) Você acredita que houve melhoria nas condições do município para a contratação de serviços da iniciativa privada após a constituição do consórcio?
() Não () Sim. Como isso ocorreu? _____

- 3) Havia estrutura administrativa municipal, com profissionais formados na área, para o manejo de resíduos sólidos antes da formação do consórcio?
() Não () Sim. Qual? _____

- 4) Quais serviços de manejo de resíduos sólidos existiam no município antes da constituição do consórcio?
() Disposição final em aterro sanitário
() Coleta seletiva
() Compostagem
() Destinação adequada dos resíduos dos serviços de saúde
() Reaproveitamento dos resíduos da construção civil
() Logística reversa. De quais materiais? _____
() Outro. Descreva: _____

- 5) Qual era o custo anual com manejo de resíduos antes do consórcio?

- 6) Você tem facilidade de acesso às informações (financeiras, técnicas, administrativas) do consórcio?
() Não () Sim

- 7) Os representantes municipais têm atuação ativa no cotidiano do consórcio? De que maneira? _____