

III-338 - CARACTERIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS ATUANTES NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Katia Sakihama Ventura⁽¹⁾

Professora do Departamento de Engenharia Civil (DECiv) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutora em Hidráulica e Saneamento (SHS) pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC -USP). Área de atuação: saneamento, resíduos sólidos, consórcios públicos, indicadores e ferramentas de gestão.

Endereço⁽¹⁾: Rodovia Washington Luís, km 235 - Jd. Guanabara - São Carlos/SP - CEP: 13.565-905 - Brasil - Tel: (15) 3351.9693 - e-mail: katiasv@ufscar.br / katiaventura@yahoo.com

RESUMO

Um dos grandes desafios para a maior parte dos municípios brasileiros é garantir a universalização dos serviços de saneamento que é definido pela Política Nacional do Saneamento Básico, em seu artigo 3º, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais do abastecimento de água potável, do esgotamento sanitário, da limpeza e manejo de resíduos sólidos e, da drenagem e manejo de águas urbanas. Outros instrumentos legais, como a Política Nacional de Meio Ambiente e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, reforçam a possibilidade dos municípios se organizarem para atingir melhorias desses serviços. Uma das estratégias indicadas por essas regulamentações é a implantação de consórcios públicos. No entanto, pouco se sabe, em termos científicos, sobre aqueles que existem e como ocorreu o processo de formação deles. Neste contexto, por meio de um projeto de pesquisa financiado pela Funasa desde 2013, foi possível estudar os consórcios públicos a partir da revisão de literatura e da realização de visitas técnicas a eles para melhor compreensão de aspectos não observados em documentos públicos. Foi elaborada uma ficha de caracterização, a qual foi enviada a representantes de consórcios, bem como foi estruturada uma matriz de identificação daqueles que atuam em saneamento. Como resultados, foram levantadas 160 experiências em saneamento, sendo 48 delas exclusivamente de resíduos sólidos. Para melhor classificação desses consórcios, foram realizadas oficinas de trabalho entre os membros da pesquisa e estabeleceu-se 4 categorias de atuação, considerando a leitura de documentos legais de cada consórcio. Observou-se que a principal forma de organização foi promovida por interesse do próprio município. Além disso, elaborou-se uma proposta de metodologia sobre a formação desses consórcios, a qual se encontra em fase de discussão e aprimoramento para fomentar políticas públicas para o saneamento. O resultado final dessa pesquisa será a publicação de material para divulgação em escala nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcios públicos, resíduos sólidos, saneamento, gestão integrada, cooperação intermunicipal.

INTRODUÇÃO

O consórcio público se constitui a partir de uma necessidade específica de interesse comum a mais de um município, sendo motivado entre os entes federativos (municípios, Estado ou União). A Lei de Consórcios - Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007 possibilitaram a formação de parcerias e organização jurídica delas, permitindo a eles obter maior liberdade de associação e abranger distintas áreas de atuação: desenvolvimento regional, gerenciamento, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos, saneamento básico, abastecimento, alimentação escolar, execução de projetos urbanos, tecnologias de informação, transporte, turismo, saúde, entre outras. Com isso, amplia-se a capacidade técnica, gerencial e financeira na prestação de serviços públicos (CEF, 2011).

De acordo com o artigo 2º do Decreto nº 6.017/ 2007, entende-se Consórcio Público como “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (BRASIL, 2007).

A gestão descentralizada dos municípios motivou a formação dos consórcios, de modo a auxiliar os governos municipais na prestação de serviços públicos. Poucos municípios possuem condições técnicas ou financeiras para executar suas competências e responsabilidades, principalmente os de pequeno e médio portes, devido à falta de estrutura física, de materiais, de recursos humanos; falta de acesso a novas tecnologias, promovendo a busca por parcerias para a melhoria do processo de gestão e de organização dos sistemas de saúde (CEF, 2011).

Entre os documentos identificados e de relevância conceitual no país, o levantamento feito pelo IBGE, denominado Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009, apresenta uma breve abordagem sobre os consórcios públicos com destaque para as áreas de meio ambiente e saúde, entre as quais o tema saneamento está direta ou indiretamente ligado.

A partir desses dados, é possível observar que em 2009, a maior parte (71%) dos municípios não participava de qualquer consórcio. Para aqueles que estão associados, o tipo de consórcio público que se destacou foi o intermunicipal (17,5%), seguido dos consórcios estaduais (8,9%) e, por último, pelos federais (2,9%), de acordo com a pesquisa IBGE (2009). Por este mesmo trabalho, pode-se observar que de 2004 para 2009, houve uma queda na participação dos municípios em sistema consorciado variando de 19,4% para 17,5%.

Consórcios Públicos é tema que foi tratado na Política Nacional de Resíduos Sólidos como uma das alternativas para promover a universalização dos serviços públicos, pois, em seu artigo 8º, incentiva a formação de associações intermunicipais que compartilham o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação de serviços com tecnologias adequadas à realidade regional (BRASIL, 2010).

Neste contexto, entende-se que os municípios podem estabelecer um planejamento estratégico, bem como identificar e elencar suas prioridades em saneamento, particularmente em resíduos sólidos, de modo a possibilitar a elaboração de projetos integrados para a gestão de serviços públicos de interesse comum, em caráter regional.

O presente trabalho teve como objetivo identificar e fazer uma caracterização de consórcios públicos atuantes no setor de resíduos sólidos no Brasil, ressaltando aspectos relevantes sobre a constituição, área de atuação, municípios envolvidos, fontes de financiamento e experiências bem sucedidas.

MATERIAIS E MÉTODOS

Inicialmente, foi feito um levantamento sobre consórcios públicos atuantes e existentes em resíduos sólidos no Brasil. As variáveis de análise foram coletadas em meio digital diretamente dos endereços eletrônicos desses consórcios com a leitura e interpretação do protocolo de intenções e estatuto social. Os dados apresentados nesses documentos permitiram verificar a área de atuação do consórcio (finalidade), os municípios participantes (entes consorciados), a constituição do consórcio (estrutura legal), data de criação, região metropolitana, forma de organização (iniciativa Estado ou município), motivação, entre outros.

Foram elaboradas sínteses de cada consórcio para serem discutidas entre os membros e consultores da equipe do projeto. Uma ficha de caracterização foi elaborada e enviada aos consórcios para constatação de informações não apresentadas em meio digital. Além disso, foram realizadas oficinas de trabalho para melhor compreensão da existência desses consórcios no país.

Com base nesses elementos, foi elaborada uma matriz de consolidação desses consórcios, tomando-se como referência os serviços consorciados, os quais foram organizados pela equipe de trabalho em TDRS – Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos; GRS – Gestão de Resíduos Sólidos; SAN – Saneamento e MULTI – Multisetorial (diversos assuntos incluindo saneamento ambiental). Desta forma, os consórcios de resíduos sólidos foram analisados a partir desse agrupamento (TDRS e GRS).

Foram realizadas visitas a alguns consórcios com o intuito de maior compreensão sobre sua formação e o resultado das entrevistas puderam ilustrar pontos relevantes e distintos sobre sua constituição.

Desta forma, foi possível estruturar a metodologia para formação de consórcios públicos. Essa proposta consiste em cinco etapas principais, baseadas nos mesmos critérios de observação: finalidade, atividades, ferramentas, agentes, duração e produto. A finalidade refere-se ao objetivo e às justificativas para o desenvolvimento da etapa; as atividades compreendem as ações necessárias para se atingir o objetivo; as ferramentas referem-se aos meios utilizados para obter os resultados das atividades programadas; os agentes são os representantes daquela etapa, podendo ser identificados como responsáveis ou colaboradores; a duração é o tempo estimado de realização da etapa e, por fim, o produto que contempla o conteúdo gerado pela participação dos representantes.

A partir dessas informações, foi possível estabelecer uma forma comparativa entre as etapas, mas sobretudo, ressaltar particularidades e aspectos que merecem atenção durante o desenvolvimento da metodologia. Os workshops, em fase de realização, foram organizados com o intuito de apresentar a metodologia e obter um aprimoramento do modelo proposto.

Cabe ressaltar que o foco do projeto não foi realizar um banco de dados exaustivo, de modo a contemplar a totalidade de consórcios públicos existentes e atuantes em resíduos sólidos no país. A pesquisa considerou a existência de Protocolo de Intenções e Estatuto Social disponibilizados em meio digital para estudo dos consórcios públicos

RESULTADOS

Foram identificados 160 consórcios públicos em saneamento ambiental classificados em TDRS, GRS, SAN e MULTI, sendo que 18 deles atuam em TDRS e 30 em GRS, compreendendo 48 consórcios públicos com interesse especificamente na área de resíduos sólidos (Tabela 1).

Tabela 1– Consórcios Públicos de Saneamento no Brasil

EIXO	ESTADO			MUNICÍPIO		
	Não RM	RM	BH	Não RM	RM	BH
TDRS (18)	02	-	-	15	-	01
GRS (30)	17	01	-	10	02	-
SAN (15)	01	-	-	10	01	05
MULTI (95)	16	01	-	45	02	31
BRASIL (160)	36	02	-	80	05	37

TDRS – Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos GRS – Gestão de Resíduos Sólidos
SAN – Saneamento MULTI – Multisetorial RM – Região Metropolitana BH – Bacia Hidrográfica

Observou-se que a iniciativa para formação de alguns consórcios partiu do Estado e outros, de municípios consorciados. Em ambas as formas de organização, a maioria dos consórcios abrange regiões não metropolitanas e foi constituída após a Lei dos Consórcios.

Alguns consórcios que tiveram iniciativa municipal contam com repasse estadual e fontes de financiamento. O número de municípios por consórcio é amplo e variável. Na maioria dos consórcios estudados, a bacia hidrográfica não foi um elemento motivador a sua existência.

A Lei dos Consórcios Públicos tem sido referência para quase todas as iniciativas, pois mesmo aquelas constituídas anteriormente procuram se adaptar às novas orientações.

A metodologia proposta consiste em 5 etapas que apontam informações específicas sobre a finalidade, as atividades, as ferramentas, os agentes, a duração e o produto associados a cada etapa. Cada etapa foi estruturada em quadro para facilitar a leitura e interpretação dos participantes do workshop quanto ao conteúdo exposto. Além disso, para cada quadro, foi elaborado um texto explicativo do assunto de forma detalhada, no sentido de elucidar possíveis dúvidas sobre o texto.

Pretende-se inserir as contribuições apontadas pelos participantes dos workshops ao final da realização de todos eles.

Os pontos relevantes que merecem destaque são a participação dos agentes envolvidos, o plano de trabalho e a divulgação dos resultados obtidos.

A participação dos entes com intenção a se consorciar, da população, de entidades da sociedade civil, de representantes do poder público (municipal, estadual e federal) e de setores da economia na região é fundamental para consolidar a atuação do consórcio público e fomentar a gestão associada e integrada ao interesse coletivo. Estima-se que o tempo para desenvolvimento das etapas seja maior com a atuação desses participantes. No entanto, o processo torna-se mais democrático e com possibilidade de maior compreensão do papel dos consórcios para a sociedade.

O plano de trabalho é outro elemento que faz diferença na atuação e continuidade das ações do consórcio público, pois permite organizar as tarefas diárias, estruturar equipe e infraestrutura necessárias, assim como, possibilita a revisão de metas e estratégias para obtenção das ações programadas. Com o plano de trabalho, os consórcios podem planejar efetivamente os investimentos necessários às atividades propostas.

A divulgação dos resultados representa uma estratégia de gestão que torna, pública e de forma transparente, os produtos obtidos com base no planejamento inicial. Além disso, amplia o conhecimento da sociedade sobre a importância, o sucesso e os desafios do consórcio.

CONCLUSÕES

O número de consórcios identificados foi surpreendentemente alto, embora estejam incluídos os efetivamente implantados e alguns ainda em fase inicial.

A participação do Estado na formação dos consórcios é um fator importante, porém não essencial, pois através dos dados, observou-se a formação de vários consórcios sem a presença do mesmo.

Cabe ressaltar que a formação de consórcios é vantajosa por questões econômicas, possibilita a universalização dos serviços de maneira igualitária, promove o acesso às informações sobre os municípios envolvidos, integrando-os na mesma solução. Também é um agente que pode estabelecer relação com Estado e cidadão, o que facilita atingir a sustentabilidade como um todo.

A proposição de metodologias que incentivem a formação de consórcios e que fortaleçam aqueles atuantes pode auxiliar no atendimento aos requisitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e na minimização de impactos ambientais provocados por ações não apropriadas no meio.

Com base neste estudo, pode-se recomendar que experiências de consórcios de resíduos sólidos sejam melhor conhecidas, investigadas e divulgadas, permitindo que sejam melhor aproveitadas as suas vantagens, bem como identificadas os eventuais problemas e obstáculos.

É importante ressaltar que a presente metodologia foi estruturada de modo a auxiliar os instrumentos legais e documentos de orientação existentes e, portanto, não teve a intenção de substituir outros instrumentos já consolidados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Política Nacional do Saneamento Básico – Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm Acesso em 05/04/2013
2. BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal 12.305 de 2 de agosto de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm Acesso em 05/04/2013
3. BRASIL. Decreto Federal 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm Acesso em 05/04/2013.

4. BRASIL. Lei Federal 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 05/04/2013.
5. CEF - CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Guia dos Consórcios Públicos - o papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos. Brasília, 2011. (Caderno 1). Disponível em <http://www.caixa.gov.br>
6. CISAB Zona da Mata - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais. Disponível em <http://www.cisab.com.br/>
7. CISAM Sul - Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental Sul. Disponível <http://cisam-sul.sc.gov.br/publicacoes.htm>
8. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em 24/04/2014
9. PRÓS-SINOS - Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio do Sinos (RS). Disponível em <http://www.consorciosprosinos.com.br/>
10. VENTURA, K. S. ; TEIXEIRA, B A N ; SASSIOTTO, M. L. P. . Estudo preliminar sobre consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil. In: 5 Congreso Interamericano de Residuos Solidos, 2013, Lima- Peru. tal. Rio de Janeiro, Brasil, 1993.