



**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE GESTÃO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS NO CARIRI CEARENSE: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

**INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIA FOR SOLID WASTE
MANAGEMENT IN CARIRI CEARENSE: A BIBLIOGRAPHICAL REVIEW**

FERREIRA, F. J. I.; PINHEIRO, A. S. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CARIRI CEARENSE: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA. *Revista Ciência e Sustentabilidade*, Juazeiro do Norte, V.8, Nº1, p.28-45, jan./jun. 2024.

Francisco Jeferson Inácio Ferreira¹
Universidade Federal do Pernambuco

Antônio dos Santos Pinheiro²
Universidade Regional do Cariri - URCA

Submissão: 29/02/2024

Aceite: 29/07/2024

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pernambuco com bolsa pela CAPES. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande com bolsa pela CAPES. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Regional do Cariri. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri e Universidade Aberta do Brasil. Especialista em Direito Eleitoral pelo Granursos - Unimais. Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri. Foi presidente da comissão de Direito Constitucional da OAB subseção Crato. Membro do grupo de estudos Seminário de Estudos Articulados SEMEAR. Escreve sobre Ciência Política e Direito Constitucional com enfoque em democracia, comportamento parlamentar e relações entre os poderes.

E-mail: fjeferson16@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3768-7742>

² Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (1993), Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (1997) e Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2008), onde em parceria, com a Universidade de Ottawa no Canadá, realizou estudos de doutoramento sobre Polícia Comunitária, sob supervisão do Professor Daniel dos Santos do Departamento de Criminologia. Tem Pós Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e, atualmente, é Professor Associado da Universidade Regional do Cariri-URCA/CE, onde atua como investigador social nos seguintes temas: Segurança Pública, Cidadania, Violência, Juventude, Políticas Públicas e Direitos Humanos. Membro vinculado aos seguintes grupos de pesquisa do CNPq: Direitos Humanos e Políticas de Segurança Pública (UECE), Poder, Violência e Cidadania (UFC) e Núcleo de Estudos Regionais (URCA). Pesquisador colaborador do Laboratório de Estudos da Violência da UFC, do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética da UECE, do Laboratório das Juventudes da UFC, e do Observatório de Violência e Direitos Humanos da Urca.

E-mail: antonio.pinheiro@urca.br

RESUMO

O presente trabalho busca compreender a implantação dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos na região do Cariri cearense. Para tanto, em primeiro momento é feito um levantamento do arcabouço jurídico que rege os consórcios públicos no Brasil. Em segundo lugar aborda-se os consórcios públicos enquanto ferramentas para promoção de políticas públicas. Em seguida, traz-se o panorama dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no Brasil e no Ceará. Por fim, demonstra-se os consórcios públicos para gestão de resíduos sólido na região do Cariri cearense. Dentro desse cenário buscou responder a seguinte questão como se deu a implantação e os primeiros passos da gestão dos consórcios públicos intermunicipais na área de gestão de resíduos sólidos implantados ou em implantação na região dos Cariri cearense? Para construção da pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo de cunho descritivo, utilizando como técnica de pesquisa a bibliográfica e documental, tendo a pesquisa caráter qualitativo. Como resultados observa-se que os consórcios públicos do Cariri cearense insere-se no contexto de descentralização da prestação dos serviços públicos e nas políticas nacional e estadual do setor, além disso, apesar de dificuldades para sua implantação e atuação eles estão avançando no sentido de melhorar a gestão ambiental nos municípios.

Palavras-chave: políticas públicas; consórcios intermunicipais de gestão de resíduos sólidos; serviços públicos; gestão ambiental.

ABSTRACT

This paper seeks to understand the implementation of public consortia for solid waste management in the Cariri region of Ceará. To this end, a survey of the legal framework governing public consortia in Brazil is first carried out. Secondly, public consortia are addressed as tools for promoting public policies. Next, an overview of public consortia for solid waste management in Brazil and Ceará is presented. Finally, public consortia for solid waste management in the Cariri region of Ceará are demonstrated. Within this scenario, the aim was to answer the following question: how was the implementation and the first steps of the management of intermunicipal public consortia in the area of solid waste management implemented or under implementation in the Cariri region of Ceará? To construct the research, the deductive approach method of a descriptive nature was used, using bibliographic and documentary research techniques, with a qualitative research. As a result, it is observed that the public consortia of Cariri Ceará are inserted in the context of decentralization of the provision of public services and in the national and state policies of the sector. Furthermore, despite difficulties in their implementation and operation, they are advancing towards improving environmental management in the municipalities.

Keywords: public policies; intermunicipal solid waste management consortia; public services; environmental management.

1 INTRODUÇÃO

A questão da gestão cooperativa entre os entes públicos é, apesar de um debate antigo, um tema bastante atual e frutífero nas diversas ciências que tentam pensar o Estado, a administração pública, a gestão e o direito no Brasil. Sendo assim, a temática dos consórcios públicos figura como uma questão que merece ser tratada e ainda mais estudada dentro do campo da pesquisa do direito administrativo e da gestão pública brasileira.

Desse modo, cabe trazer uma contextualização e situar um pouco a construção dessa modalidade cooperativa entre os entes federativos no Brasil. Os consórcios públicos no Brasil são atualmente regidos pela lei número 11.107 de 2005 que estabelece que todos os entes da federação brasileira são capazes de consorciar de maneira a cooperar entre si, bem como traz as regras gerais para esse tipo de consórcio.

De maneira sucinta, consórcios públicos podem ser entendidos como uma associação pública de entes da federação para cooperarem administrativamente na gestão, promoção de políticas públicas, compras de bens, obras e diversas outras atividades desenvolvidas pela Administração Pública. De maneira geral funcionam a partir do acordo do poder executivos devidamente aprovado pelo legislativo dos entes administrativos. A partir de sua formação o consórcio público torna-se um órgão da administração pública de cada ente consorciado e capaz de realizar as atividades para o qual foi constituído.

Diante de tudo isso, como questionamento que se buscará responder ao longo da pesquisa é o seguinte: como se deu a implantação e os primeiros passos da gestão dos consórcios públicos intermunicipais na área de gestão de resíduos sólidos implantados ou em implantação na região dos Cariri cearense?

Ainda nesse sentido, a pesquisa trabalhada busca focar nos consórcios intermunicipais da região do Cariri cearense. A região conta com vários consórcios públicos intermunicipais formados por municípios de diversas áreas geográficas que dividem a região. Sendo assim, busca-se estudar especificamente a implantação dos consórcios intermunicipais de gestão resíduos sólidos recentemente implantados na região do Cariri, bem como o estado em que se encontram.

Para construção da pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo onde foi levado em conta pesquisas e dados de caráter geral para buscar conhecer o fenômeno estudado em sua especificidade, tendo a pesquisa caráter qualitativo. Também, é de cunho descritivo, ou seja, busca apenas descrever o fenômeno sem necessariamente explicar suas causas, utilizando como técnica de pesquisa a bibliográfica e documental, com a utilização de livro e artigos sobre o tema, bem como legislação e documentos administrativos.

O presente trabalho encontra-se dividido, além da introdução e das considerações finais, em mais quatro partes, em um primeiro momento é feito um levantamento do arcabouço jurídico que rege os consórcios públicos no Brasil. Em segundo lugar, aborda-se os consórcios públicos enquanto ferramentas para promoção de políticas públicas. Em seguida, traz-se o panorama dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no Brasil e no Ceará. Por fim, na quarta

parte, demonstra-se os consórcios públicos para gestão de resíduos sólido na região do Cariri cearense.

1.1 Objetivos

O objetivo geral é identificar como se deu a implementação e quais os impactos dos consórcios públicos na região do Cariri cearense nas áreas de gestão de resíduos sólido. Além disso, a pesquisa é composta pelos seguintes objetivos específicos: levantar os principais marcos teóricos e jurídicos acerca dos consórcios públicos no Brasil; discutir sobre as questões pertinentes acerca da coordenação dos consórcios públicos, sobre quais fatores influenciam na implementação de consórcios públicos na área de gestão de resíduos sólidos; explorar como se deu a implantação e os impactos dos consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos no Ceará e na região do Cariri cearense.

1.2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa a ser desenvolvida objetivou ter cunho descritivo visando trazer discussões atuais e pertinentes acerca dos consórcios públicos, implantação e gestão desse modelo de cooperação federativa. A fim de viabilizar tal intento foi levantada literatura que são referência acerca do tema tratado, realizando assim uma pesquisa norteada pela ferramenta de pesquisa bibliográfica, com partes que utilizará a pesquisa documental (GIL, 2008), sendo realizada uma leitura seletiva dos documentos pertinentes a instituição dos consórcios públicos, como protocolos de intenções, acordos entre os entes e plano estadual que instituiu políticas de incentivos aos consórcios estudados.

Além disso, a pesquisa desenvolvida buscou ter enfoque temporal, de maneira analisar o fenômeno estudado ao longo do tempo, levando em conta o momento em que a intenção de instituir o consórcio foi estabelecida, passando pelo processo de constituição até o momento atual.

Ademais, buscou-se utilizar também uma abordagem qualitativa com utilização de documentos e legislações pertinentes acerca dos casos analisados (RICHARDSON, 2012). Como meio de possibilitar essa ação teve por objetivo a coleta de dados secundários produzidos por diversos órgão públicos e privados, entre eles os oriundos da secretaria do meio ambiente do estado, a serem analisados, bem como das entidades a administração pública indireta criadas pelos consórcios públicos implementados.

Utilizando-se desses documentos e materiais bibliográficos buscar-se-á a construção de um quadro que leva em consideração quais fatores foram determinantes na implementação dos consórcios públicos na região do Cariri, levando em conta os fatores positivos e negativos acerca desses casos analisados.

Diante desse quadro, também será construída uma análise comparativa, observando as experiências de cada consórcio público estudado. Como meio de viabilizar de maneira prática

essa construção, foi feita a utilização de uma pesquisa de referências teóricas pertinentes em livro e artigos encontrados em portais de periódicos disponíveis *online* e indexados pelas plataformas Google Acadêmico e Scielo, como exemplo da Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional e a Revista Redes. Além disso, foram também acessados documentos disponíveis nos *sites* da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Ceará e dos consórcios CORES, COMARES e CONCeste.

2 ARCABOUÇO JURÍDICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

A constituição brasileira de 1988 traz em sua essência a tradição brasileira de ser uma constituição federalista, ou seja, divide Estado nacional em entes federativos menores de modo a dar algum grau de autonomia a esses entes. Além disso, a carta constitucional inovou ao colocar os municípios como um ente federativo pleno assim como a União e os estados.

Além disso tudo, as normas constitucionais brasileiras também se caracterizam por trazer um espírito social do Estado, no qual o este por meio de seus entes federativos deve buscar prestar uma série de serviços e garantir direitos a todos os cidadãos brasileiro. Levando tudo isso em conta, é imprescindível que o ordenamento jurídico brasileiro dê substrato para a construção de um arranjo institucional capaz de organizar e fomentar a cooperação entre os diversos entes federativos, bem como garantir a capacidade do Estado prestar serviços públicos com qualidade e eficiência.

Dentro desse contexto, os consórcios públicos são um instituto que contribuem para articulação entre entes federativos e prestação de serviços à população. A previsão constitucional aos consórcios públicos encontra-se no artigo 141 da CF/88 que foi introduzido pela emenda constitucional Nº 19/98 com a seguinte redação:

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

Diante disso, nota-se que o constituinte originário não tratou diretamente dos consórcios públicos no momento da promulgação em 1988 cabendo ao constituinte derivado somente no final dos anos 1990 constitucionalizar o tema. Essa emenda constitucional fez com que na década seguinte fosse aprovada a lei 11.107/05 que finalmente trouxe uma legislação infraconstitucional sobre os consórcios entre entes da federação e o decreto Nº 6.017/07 que a regulamentou.

É importante, contudo, trazer que a emenda constitucional Nº 19/98 e a lei 11.107/05 inovaram dentro do arcabouço jurídico trazido pela constituição de 1988, porém, antes dessa construção normativa os consórcios e formas de cooperação entre entes federativos já existiam ou dentro do contexto normativo anterior a constituição de 1988 ou independente de ter uma legislação tratando sobre o tema. A título de exemplo, formas cooperativas entre entes da federação remontam a constituição de 1897, ou seja, a cooperação federativa para prestação

de serviços é histórica e enraizada no Brasil, independente de qual constituição regia o país (Silveira, 2016).

Como mencionado, acordos, convênios, consórcios e outras formas de cooperação entre os entes federativos já existiam antes da lei de consórcios públicos entrar em vigor, de igual modo, os doutrinadores do direito já se debruçavam sobre a natureza jurídica e o conceito de consórcios público que posteriormente foi reformulado ou reorganizado após o advento desta lei.

Nesse sentido, Di Pietro (2018) é bastante crítica ao teor trazido pela lei de consórcios público, principalmente no aspecto inovador de dar personalidade jurídica aos consórcios públicos, argumenta que antes da promulgação da lei a doutrina estabelecia certo consenso que os consórcios públicos eram contratos administrativos entre entes de mesmo nível e convênio entre entes de níveis diferentes, e tendo essa característica tinha seu entendimento dentro dos princípios dos acordos de vontades entre entes públicos regidos sob as normas dos contratos administrativos. Assim, ao dar personalidade jurídica aos consórcios públicos o legislador na verdade criou novas dificuldades e confusões para os aplicadores do direito.

Todavia, passada sua crítica Di Pietro (2018, p. 660) conceitua consórcios públicos como “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”. Esse conceito traz basicamente os termos da lei Nº 11.107/05.

Por sua parte, Carvalho Filho (2018, p. 295) entende consórcios públicos em sentido mais amplo “como negócio jurídico plurilateral de direito público com o conteúdo de cooperação mútua entre os pactuantes. Em sentido lato, poder-se-á considerar contrato multilateral”. Assim, o autor entende consórcios públicos como o pacto entre os entes federativos e não a pessoa jurídica constituída como fruto desse acordo.

Por sua vez, Justen Filho (2016, p. 298) assim como a lei divide os consórcios públicos entre os com personalidade de direito público e os com personalidade de direito privado e conceitua os de direito público como:

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público consiste numa associação pública entre entes políticos diversos, constituída a partir de autorizações legislativas, investida na titularidade de atribuições e poderes públicos para relações de cooperação federativa, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades permanentes e contínuas.

A definição trazida por Justen Filho (2016) toca em pontos muito importantes colocados na legislação, primeiro a menção que para se constituir um consórcio público há a necessidade de autorização legislativa do ente federativo, dessa forma, apesar da associação pública fazer parte da competência do poder executivo e prestar atividade típicas desse poder é necessário a participação do poder legislativo; segundo, pontua o fato de que os consórcios uma vez constituídos ganham poderes e funções típicas de pessoas jurídicas de direito público; terceiro que consórcios públicos devem ser constituídos para a prática de atividades permanentes e

contínuas e não apenas para atender necessidades transitórias.

Já Carvalho (2017, p. 682) afirma de maneira simples o conceito que “consórcio público é a gestão associada dos entes federativos, de qualquer esfera de governo, para a prestação de serviços públicos de interesse comum”. Essa definição é simples, mas abarca o elemento básico do consórcio público, a associação de entes federativos para prestar algum serviço.

Além das discussões feitas pela doutrina, o próprio decreto N° 6.017/07 em seu artigo 2º, inciso I traz um conceito do que se entende por consórcios públicos, sendo:

consórcio público: 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).

Ponto importante a ser mencionado sobre esse inciso é que ele põe os consórcios públicos com natureza jurídica autárquica, ou seja, a associação entre os entes uma vez constituída passam a fazer parte da administração pública indireta de todos os entes que o compõe sob a forma de uma autarquia.

Justen Filho (2016), porém, adverte que essa natureza de autarquia deve ser considerada com ressalvas, pois a associação pública entre entes da federação não se confundem com uma autarquia em sentido estrito, uma vez que autarquias são frutos do fenômeno da descentralização da administração pública, quando um único ente cria uma outra pessoa jurídica para prestar um serviço de maneira a descentralizar a administração pública, logo, não existe autarquia vinculada a mais de um ente federativo; associações públicas por outro lado são fruto na verdade de um processo complexo da junção de forças de e vontades de vários entes. Em síntese, fala-se de consórcios como autarquias no sentido que se aplicam a regimes jurídico semelhantes, mas sempre lembrando que são entes diferentes.

Passadas essas considerações sobre conceito e natureza jurídica faz-se necessário expor algumas questões sobre a constituição dos consórcios públicos. Sendo assim, a constituição de uma associação pública na forma da lei N° 11.107/05 apresenta uma série de fase que devem ser respeitadas para que essa forma de cooperação tenha validade jurídica. Primeiramente, a fase inicial da constituição de um consórcio público é a subscrição do protocolo de intenções, nele os chefe do poder executivo dos entes que desejam se associar assim um protocolo de intenções que vão dar as bases dos direitos e obrigações contraídas pelos entes, conforme os requisitos do art. 4º da mencionada lei; em um segundo momento é necessário que cada poder legislativo de todos os entes que vão consorciar-se aprove o protocolo de intenções total ou parcialmente e regulem a matéria; após aprovado pelo legislativo celebra-se o contrato entre os entes, contrato este que será o instrumento do estatuto que definirá os direitos e obrigações do associados, além disso deve haver a celebração de contrato de rateio, no qual definir-se-á as obrigações financeiras dos entes com o consórcio (Di Pietro, 2018).

Ao ser constituído o consórcio público pode assumir natureza jurídica de direito público ou de direito privado, assumindo a primeira hipótese todas as regras de direito administrativo serão aplicadas como se fosse uma autarquia; por outro lado assumindo a segunda situação o consórcio deve ser constituído seguindo as regras de direito civil, entretanto, deve manter algumas obrigações típicas de direito público, como o dever de licitar e prestar contas ao tribunal de contas competente, por exemplo (Justen Filho, 2016).

3 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO UMA FERRAMENTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez estabelecidos os principais aspectos normativos e doutrinários acerca dos consórcios públicos, mostra-se necessário trazer algumas considerações desse instrumento jurídico na prática da administração e gestão pública de modo a demonstrar seu caráter de uma importante ferramenta para promoção de políticas públicas.

Conforme o que acima foi demonstrado, as normas atinentes aos consórcios públicos não estiveram presentes desde a promulgação da Constituição de 1988, ao contrário, foram normas que foram produzidas aos poucos e fruto de demandas da administração pública que necessitava de mecanismos jurídicos capazes de permitir uma melhor cooperação federativa em um contexto de descentralização da prestação de serviços públicos e eventual dificuldades de gestão por parte dos entes federativos (Madeira; Madeira; Madeira, 2013).

É importante lembrar, todavia, que a não existência de um arcabouço jurídico específico não impedia que os entes federativos no Brasil produzissem arranjos associativos a fim de melhorar a suas capacidades de prestar serviços públicos. A título de exemplo, desde a constituição de 1897 o processo de reconhecimento das associações de entes públicos como pessoas jurídicas passou por momentos de altos e baixos, sendo reconhecidos durante essa constituição, passando a não serem reconhecidos com o advento do Estado Novo, voltando a ter algum reconhecimento jurídico após esse período e mais uma vez perdendo esse status com a Ditadura Militar, passando a ser meros contratos de vontades, mas sem qualquer personalidade jurídica (Silveira, 2016).

Em síntese, a posição jurídica das associações ou consórcios entre entes federativos ao longo da história passou por um movimento pendular sendo mais ou menos reconhecidos juridicamente ao longo do tempo, muitas vezes vinculado ao quanto mais democrático ou autoritário era o período, sendo menos juridicamente reconhecido durante estes e mais durante aqueles. Então, como é de se esperar, com a vigência democrática da constituição de 1988 mais os consórcios públicos ganharam substrato jurídico.

Diante do exposto, a legislação que trata das associações públicas entre entes federativos veio a ser construída a partir dos anos 1990, essa década ficou marcada por políticas de reforma do Estado brasileiro, no qual o país passou por um processo de descentralização de serviços público. Esse fato representou uma mudança de padrão de gestão do Estado brasileiro vindo de um período autoritário e centralizador passando pela redemocratização e a promulgação da

constituição de 1988. Sendo assim, a década de 1990 foi esse período de transição em que a União, ainda concentrando a maioria dos serviços públicos, passa a transferir a responsabilidade por sua prestação aos seus entes subnacionais (Arretche, 1999).

Esse contexto ajudar a explicar a necessidade de um arcabouço jurídico e institucional que permita que os entes subnacionais menos estruturados, principalmente os municípios, pudessem ter ferramentas para melhorar sua capacidade e eficiência para prestar serviços públicos

Os consórcios públicos podem ser classificados de acordo com a relação entre seus membros. Assim poder ser horizontais quando envolvem entes federativos de mesmo nível como entre municípios ou entre estados; também podem ser verticais quando envolvem entes de níveis diferentes como entre municípios e estados, entre estados e União ou entre municípios, estados e União (Moraes, 2012).

Além disso, a constituição de consórcios pode gerar uma série de efeitos positivos destacados pela literatura como afirma Moraes (2012, p. 1174):

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

Nesse mesmo sentido, Ribeiro e Razuk (2014, p. 163) citando Medauar e Oliveira (2006) aduzem:

As vantagens decorrentes da cooperação entre os entes federados são evidentes, conforme destacadas por Medauar e Oliveira (2006): (a) a racionalização dos recursos financeiros, destinados ao planejamento, programação e execução dos objetivos de interesse comum; (b) a criação de vínculos ou o fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional; (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; e (d) a conjugação de esforços para atender às necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Em suma, percebe-se que diversos pesquisadores elencam uma série de vantagens decorrentes da formação de consórcios públicos, principalmente entre municípios, sendo como destaque a racionalização e gestão mais eficiente de recursos, com ganhos de escala, a formação e desenvolvimento de uma integração e identidade regional e por fim, a construção de uma cooperação entre entes públicos, aproximando-se assim de uma modelo de federalismo cooperativo.

Ademais, considerando essas vantagens Silveira e Philipi (2008) elencam também alguns fatores que precisam ser articulados pelos atores responsáveis pela constituição de uma

associação pública para que esta possa de fato dar resultados positivos como uma estrutura administrativa simples e enxuta, com poucos níveis hierárquicos e burocráticos, um planejamento estratégico simples e exequível, uma estrutura de recursos humanos que possa satisfazer as necessidades da associação e um sistema de informações com segurança e simplicidade para ter uma boa relação com entes governamentais e não governamentais.

Além dessas vantagens, é um facilitador para formação de um consórcio algumas situações condicionantes que contribuem para a melhor constituição e funcionamento de uma associação pública entre municípios, como:

Existência de interesses comuns entre os municípios; Disposição de cooperação por parte dos prefeitos; Busca da superação de conflitos político-partidários; Proximidade física das sedes municipais; Tomada de decisão política em se consorciar; e Existência de uma identidade intermunicipal. (Silveira; Philipi, 2008, p. 218).

Por outro lado, ainda Silveira e Philipi (2008) indicam fatores que podem ser limitadores ou dificultadores da formação de consórcios intermunicipais, sendo principalmente: a dificuldades decorrentes de interesses político-partidários; uma cultura de falta de planejamento de longo prazo; e a não formalização de direitos e deveres dos atores sociais envolvidos.

Em suma, apesar de alguns fatores de ordem política e organizacional serem dificultadores da formação de consórcios públicos, no geral pesquisadores e gestores apontam uma série de vantagens que fazem esse tipo de associação uma alternativa bastante válida para prestação de serviços públicos pelos entes federativos, principalmente para os municípios que de maneira geral possuem menos estrutura administrativa, menor capacidade financeira e menor poder de pressão e articulação política.

Por todas as essas razões elencadas após a formação de um arcabouço institucional mais robusto com as já mencionadas emenda constitucional Nº 19/98, lei Nº 11.107/05 e decreto Nº 6.017/07 foram criados incentivos para que entes, especialmente municípios associassem entre si. Nesse sentido, a União passou a incentivar a consorciação através de políticas setoriais como saúde, habitação, planejamento urbano e saneamento, por exemplo (Silveira, 2016).

No que concerne a área de resíduos sólidos o mesmo incentivo foi dado, a lei Nº 12.305/10 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos em seus artigos 8º, inciso XIX e 45 textualmente apresenta o incentivo à consorciação:

Art. 8o São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

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. (Brasil, 2010).

Ou seja, dentro da lógica de descentralização da prestação de serviços públicos a política nacional busca promover a formação de consórcios públicos através de uma política

de priorização financeira para os entes que seguirem a lei dos consórcios públicos. Como já é sabido, os municípios tem menor capacidade financeira, sendo assim, qualquer incentivo que envolva uma maior transferência de recursos públicos faz com que o comportamento dos atores municipais seja profundamente afetado.

Em síntese, os consórcios públicos mostraram-se uma ferramenta fundamental para a prestação de serviços públicos por parte dos entes federativos menores, já que permite a junção de recursos e estruturas, bem como esse tipo de iniciativa recebe incentivos setoriais por parte da legislação e pelos entes de status superior. Além disso, no que concerne aos consórcios intermunicipais essas vantagens mostram imprescindíveis tendo em vista da maior fragilidade desses entes federativos.

4 O PANORAMA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL E NO CEARÁ

Tendo tudo isso em vista, faz-se necessário compreender como está o cenário dos consórcios públicos no Brasil, tratando mais especificamente sobre os consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos. Além disso, cabe também compreender o cenário desse tipo de consórcio no Ceará a fim de compreender como a região do Cariri cearense está levando em conta a comparação com o resto do estado e o do país.

Os consórcios públicos na área de resíduos sólidos ganham cada vez mais importância e destaque dentro de um cenário no qual os municípios são incentivados a promover políticas públicas nesse setor, porém tem pouca capacidade por ineficiência de planejamento, escassez de recursos, frente a uma sociedade de consumo que cada vez mais produz grandes quantidades de resíduos a serem descartados (Ribeiro; Razuk, 2014).

Sendo assim, é relevante trazer uma breve contextualização de como funcionam esse tipo de consórcio público. Nesse sentido, Moraes (2012, p. 1175) assevera:

Os CPGRS³ têm a seguinte estrutura básica: conselho de administração, conselho fiscal e secretaria executiva. O conselho de administração é o órgão deliberativo composto pelos prefeitos e vice-prefeitos dos municípios consorciados. O conselho fiscal é o órgão de fiscalização, constituído por tantos membros quantos sejam os municípios participantes. A secretaria executiva é o órgão executivo encarregado do apoio técnico e administrativo, constituído por um secretário executivo, um gerente e um supervisor administrativo.

Nesse sentido, esse tipo de consórcio tem no geral uma estrutura, conforme já ressaltado, que busca ser enxuta e simples de maneira a ter uma rede hierárquica, informacional e tomada de decisões capaz de ser eficiente.

Tendo isso em vista, cabe contextualizar a distribuição dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos entre as grandes macrorregiões do Brasil.

³ CPGRS – Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos

Borges e Moraes (2018) trazem esses dados disponíveis no Banco de Dados sobre Consórcios Públicos de Saneamento (PROURB/UFRJ). Conforme Tabela 1.

Observa-se que a região nordeste apresentava a maior quantidade de consórcios públicos naquela data com 65, em seguida vem a região sudeste com 56, a região sul com 37, a região centro-oeste com 29 e, por fim, a região norte com apenas 4 consórcios. Essas informações dão a entender que os municípios da região nordeste vêm buscado a alternativa associativa para promover políticas públicas. Por outro lado, a região norte apresenta ainda uma pequena quantidade de iniciativas nesse sentido.

Tabela 1: Distribuição dos Consórcios Públicos por Macrorregiões do país

Macrorregião	Quant. de Consórcios	%
Nordeste	65	34,03%
Sudeste	56	29,32%
Sul	37	19,37%
Centro-oeste	29	15,18%
Norte	4	2,10%
Total	191	100%

Fonte: Borges; Moraes, 2018, p. 4.

Outra questão a ser considerada é a configuração dos consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos no Brasil. Mais uma vez recorrendo ao trabalho de Borges e Moraes (2018) a Tabela 2 mostra essa configuração.

Tabela 2: Números de Município dos Consórcios Públicos

Nº de Municípios	Quant. de Consórcios	%
De 2 a 5	46	24,08%
De 6 a 10	63	32,99%
De 11 a 15	32	16,75%
De 16 a 20	20	10,47%
De 21 a 25	15	7,85%
De 26 a 30	8	4,20%
Acima de 31	7	3,66%
Total	191	100%

Fonte: Borges; Moraes, 2018, p. 4.

Por meio da Tabela 2 percebe-se que a maioria dos consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos no Brasil são compostos por 10 ou menos municípios, sendo que 24,08% tem 5 ou menos municipalidades e 32,99% tem entre 6 e 10, ou seja, esses dados vão ao encontro de algumas das discussões aqui já trazidas, como a potencialidade das associações públicas de constituir-se através de laços já existentes entre os municípios e também em um contexto de poucos municípios de maneira a permitir uma maior integração que se o consórcio abrangesse uma grande área geográfica.

Tendo tudo isso em mente, é imprescindível também trazer o cenário estadual na área de gestão de resíduos sólidos e as suas implicações nos consórcios intermunicipais. A atual política estadual nessa temática é estabelecida pela lei estadual Nº 16.032/16 que assim como a política nacional da lei Nº 12.305/10 busca incentivar a prestação associativa dos municípios de serviços públicos, repetindo quase que na literalidade os termos da lei federal, em seus artigos 8º, inciso XXII e 49:

Art. 8º São instrumentos da Política Estadual de Resíduos Sólidos, entre outros:

XXII o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre o Estado e as municipalidades e estas entre si, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos;

Art. 49. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril 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 ambientais instituídos pelo Governo do Estado do Ceará.

Tendo essa lei como fundamento regulatório o poder executivo do estado do Ceará, através da Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, buscou elaborar o plano estadual de resíduos sólidos em âmbito estadual. Este plano tem como objetivos:

Desativar e recuperar as áreas degradadas pelos lixões; Implantar a coleta seletiva em todas as regiões de gestão integrada de resíduos sólidos; Implantar a logística reversa; Implantar a compostagem dos resíduos orgânicos; Incluir os catadores de materiais recicláveis na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e capacitação continuada para gestão de resíduos sólidos. (Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, 2024).

A fim de melhor executar esses objetivos o plano estadual de resíduos sólidos tem como fundamento a busca por regionalizar a gestão de resíduos sólidos de maneira a dividir o território do estado em regiões agrupando os municípios de modo a promover uma política associativa para melhor atender a população do estado na prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos.

A Figura 1 demonstra o mapa do território do Ceará de maneira regionalizada para implantação de consórcios públicos para gestão conjunta dos municípios dos ser resíduos.

Como é possível observar no mapa o plano estadual busca dividir o estado em consórcios de poucos municípios, essa iniciativa do estado vai ao encontro dos argumentos anteriormente mencionados como fatores positivos para implantação de consórcios de gestão de resíduos sólidos com incentivo e financiamento dos entes federativos melhor estruturados além de uma regionalização de municípios próximos de modo a facilitar a integração da associação pública.

Outra informação notável trazida pelo mapa é a subdivisão da região do Cariri entre três grupos de municípios na qual cada buscará constituir um consórcio público para gestão dos resíduos sólidos produzidos pelos municípios.

5 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CARIRI CEARENSE

Tendo isso em vista, finalmente cabe trazer o enfoque para os consórcios públicos atuantes na região do Cariri. Atualmente, como preconiza o plano do estado do Ceará, há três consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos constituídos na região do Cariri, o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – COMARES, o Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Cariri Oriental – CORES e o Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Cariri Oeste – CONCeste.

O COMARES é constituído pelos municípios de Altaneira, Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. Tem como sede segundo seu protocolo de intenções o município em que se localiza o aterro sanitário do consórcio, esse município a princípio foi planejado para ser o Crato, no entanto, por motivos políticos esse tema foi controverso, tema que será tratado posteriormente.

O CORES é constituído pelos municípios de Abaiara, Aurora, Barro, Brejo Santo, Jati, Mauriti, Penaforte e Porteira. Tem como sede o município de Brejo Santo.

O CONCeste é constituído pelos municípios de Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Campos Sales, Potengi, Salitre e Tarrafas. Tem como sede o município de Araripe.

Como já mencionado, questões político-partidárias podem ser um importante entrave para articulação de consórcios públicos. Tais iniciativas na região do Cariri também passaram por dificuldades em virtude dessas questões. Um exemplo claro são as articulações para construção do aterro sanitário e a participação do município de Juazeiro do Norte no consórcio.

Essa situação pode ser observada com a dificuldades para que o legislativo do município de Juazeiro do Norte aprovasse a taxa de lixo de modo a viabilizar a atuação do consórcio para gestão dos resíduos sólidos do Cariri central, fato este que apesar de ser tratado no legislativo no ano de 2022 o projeto de lei aprovado não tratou da taxa do lixo deixando o município do Juazeiro do Norte frente a um impasse em relação ao COMARES (Diário do Nordeste, 2022).

Após anos de tratativas o consórcio em 2023 ainda não tinha definição de onde seria construído o aterro sanitário e também não tinha avançado na questão da taxa do lixo a ser cobrada para viabilizar a atuação do COMARES, como informou ao Jornal O POVO (2023) o presidente do consórcio e prefeito do município do Crato José Ailton Brasil.

Situação semelhante ocorreu como o CORES em 2019, no qual o legislativo do município de Milagres rejeitou a entrada do município no consórcio da região fazendo que naquele ano o município ficasse fora do consórcio que já contava com a participação dos demais municípios do CORES, assim, milagres só poderia pleitear sua entrada no consórcio posteriormente (OKARIRI, 2019). Adesão que ocorreu no ano de 2020 através da lei municipal Nº 1.369/20.

Em suma, percebe-se que apesar da indução promovida pelos governos federal e estadual a associação dos municípios do Cariri cearense para gestão de resíduos sólidos como já foi destacado encontra entraves por questões político-partidárias e de articulação entre os atores envolvidos.

Por outro lado, apesar de não ter obtido pleno sucesso os consórcios COMARES, CORES e CONCeste já estão instituídos e buscando soluções para as dificuldades de articulação que existentes de modo a busca atingir as metas das políticas ambientais nacionais e estaduais para ao fim conseguir melhorar a gestão de resíduos sólidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou abordar a temática dos consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos na região do Cariri cearense. Assim, as legislações indutoras federais e estaduais, como a lei de consórcios públicos e leis de políticas de gestão de resíduos sólidos federais e estaduais funcionam não só como um arcabouço legal, mas também como um incentivador e organizador de políticas públicas dos municípios, que são entes mais vulneráveis tanto financeiramente quanto administrativamente.

Tratando especificamente dos consórcios caririenses, nota-se que apesar de quantidades e tamanhos de municípios diferentes passaram por dificuldades semelhantes no momento de sua implantação. Conforme indicado pela literatura questões políticas como rivalidades entre os gestores ou entre os poderes executivo e legislativo foram os principais entraves na implementação dos consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos no Cariri.

Por outro lado, apesar das dificuldades percebe-se que há um avanço dos consórcios, pois ao mesmo tempo que há impeditivos por partes dos municípios há também interesses do governo do estado para que os instrumentos de gestão compartilhada se concretizem. Além do mais, as vantagens e ganhos de escala e capacidade de promoção de políticas públicas são um forte incentivo para a definitiva implementação do CONCeste, do CORES e do COMARES.

Tendo tudo isso em vista conclui-se que os consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos do Cariri cearense estão inseridos no contexto das políticas nacionais e estaduais de resíduos sólidos e mesmo com algumas dificuldades estão avançando no sentido de promover uma melhor gestão ambiental de resíduos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 111-141, 1999.

BORGES, Alessandro Silva; MORAES, Luiz Roberto Santos. Banco de Dados de Consórcios de Saneamento: uma análise dos consórcios públicos de resíduos sólidos. In: **Congresso Nacional de Saneamento da ASSEMAE. Anais... Fortaleza, CE, Brasil. 2018.**

BRASIL. Constituição (1998). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Emenda Constitucional Nº 19.** Brasília.

BRASIL. 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. **Decreto Nº 6.017.** Brasília.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Lei Nº 11.107.** Brasília.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Lei Nº 12.305.** Brasília.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, v. 2, p. 50, 2012.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** Salvador: JusPodivm, 2017.

CEARÁ. Lei nº 12.305, de 20 de junho de 2016. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Âmbito do Estado do Ceará. **Lei Nº 12.305.** Fortaleza.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2018.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Maior cidade do Cariri, Juazeiro do Norte vive impasse sobre destinação do lixo pela Prefeitura:** mesmo tendo iniciado um “aterro controlado”, município busca alternativas após manobra na câmara ter inviabilizado atuação junto a consórcio. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/maior-cidade-do-cariri-juazeiro-do-norte-vive-impasse-sobre-destinacao-do-lixo-pela-prefeitura-1.3233534>. Acesso em: 15 jan. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** Saraiva, 2016.

MADEIRA, Carlos Guilherme; MADEIRA, Júlio César; MADEIRA, Luiz Eduardo. Consórcio Público: uma análise do instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 8, p. 509-520, 2013.

MORAES, José Laécio de. Os consórcios públicos e a gestão integrada de resíduos sólidos em pequenos municípios do estado do Ceará, Brasil. **Revista Geonorte**, v. 3, n. 6, p. 1171-1180, 2012.

OKARIRI. Milagres (CE): Pelo placar 7 X 3, vereadores desaprovam que o município participe do Consórcio para Aterro Sanitário. 2019. Disponível em: <https://www.okariri.com/ultimas-noticias/milagres-ce-pelo-placar-7-x-3-vereadores-desaprovam-que-o-municipio-participe-do-consorcio-para-aterro-sanitario/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

O POVO. Consórcio no Cariri para fim dos lixões ainda não tem definição sobre taxa e localização do aterro: nove municípios da região do cariri estão reunidos com um objetivo em comum: integrar o consórcio de gestão integrada de resíduos sólidos do cariri (comares-cariri) 2023. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2023/01/20/consorcio-no-cariri-para-fim-dos-lixoes-ainda-nao-tem-definicao-sobre-taxa-e-localizacao-do-aterro.html>. Acesso em: 15 jan. 2024.

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

RICHARDSON, Roberto. **PESQUISA SOCIAL: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE - SEMA. Governo do Estado do Ceará. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2024.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da. Consórcios públicos de resíduos sólidos no Brasil: uma análise do perfil da gestão compartilhada no território. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 2, p. 049-077, 2016.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 205-224, 2008.