

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

LAYZA GABRIELLE SILVA FERREIRA

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS:
AVANÇOS E DESAFIOS NA COORDENAÇÃO
FEDERATIVA

Belo Horizonte

2018

LAYZA GABRIELLE SILVA FERREIRA

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS:
AVANÇOS E DESAFIOS NA COORDENAÇÃO
FEDERATIVA

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2018

Dedico este trabalho e meu diploma aos meus avôs Arnaldo Ferreira e Wilson Gomes, que intercedem por mim no plano espiritual.

AGRADECIMENTOS

Há cinco anos, mudei-me para Belo Horizonte para iniciar o sonho de ser Gestora Pública, sonho esse cuidado e estimulado pelos meus pais muito antes da minha decisão. Não é exagero dizer que, desde o dia em que eu nasci, eles me estimularam a seguir o meu coração, e meu coração estava aqui, na Universidade Federal de Minas Gerais, na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Maria Lúcia e Rogério, mãe e pai, o amor, o cuidado, a força e amizade de vocês são o começo e fim de tudo.

Meu amado avô Arnaldo, talvez o Alzheimer não tenha permitido ao senhor entender porque eu saía tão cedo de casa todos os dias e voltava tão tarde. Mas o Alzheimer não o fez esquecer da responsabilidade de cuidar de mim. Obrigada por me esperar chegar em casa todos os dias, obrigada por se preocupar se o jantar estaria quente quando eu chegasse, obrigada por ligar para o meu pai de madrugada para me “dedurar”, obrigada por comprar laranja serra d’água e banana maçã porque são as minhas preferidas. Vô, o Alzheimer não o fez o esquecer do que mais importa: o amor. Eu também não me esquecerei nunca do senhor, por amor.

À minha querida avó Maria de Lourdes, minha irmã Luiza, meu pequeno Miguel, minhas amadas primas Natália e Hellen, minha madrinha Rosana e minhas tias Rosilene e Rosane e toda minha família: obrigada pelos dias de luz, pelas palavras de apoio e carinho, por estarem sempre ao meu lado nesse trajeto, que em muitos momentos foi difícil. Obrigada pela certeza de estarem comigo para sempre.

Professora Geralda, eu agradei todos os dias por tê-la escolhido como minha orientadora. As respostas rápidas e sinceras a respeito deste trabalho, os conselhos, o cuidado e dedicação, me fizeram, mais do que nunca, admirar a professora que verdadeiramente foi minha orientadora.

Anna Luiza, você foi a melhor pessoa que conheci em Belo Horizonte. Obrigada por seguir comigo por todos esses anos; por fazer essa caminhada leve e feliz. Obrigada por me ajudar a construir responsabilidade e amor, meu amor.

RESUMO

O presente trabalho discute a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e um dos seus instrumentos de cooperação e coordenação federativa, os Consórcios Públicos. Destacam-se a priorização e o incentivo ao acesso a recursos governamentais oferecidos pela PNRS aos municípios para formação de Consórcios Públicos para a gestão regionalizada da prestação de serviços de resíduos sólidos e as implicações na qualidade desses serviços. O trabalho sintetiza as características dos Consórcios públicos e o panorama dos Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no Brasil. Por meio da revisão bibliográfica e levantamento das informações, revela a importância desse importante mecanismo de coordenação da ação dos entes federativos e os desafios que ainda se interpõem tanto à sua formação quanto a gestão de resíduos sólidos no País.

PALAVRAS-CHAVE: federalismo, municipalismo, cooperação federativa, resíduos sólidos, consórcios públicos.

ABSTRACT

This paper discusses the National Solid Waste Policy (PNRS) and one of the instruments of cooperation and federative cooperation, the Public Consortia. The Priority is to prioritize and incentive to access the government resources offered by PNRS to counties for the formation of Public Consortia for the regionalized management of provision service of solid waste and the implications of quality of these services. The paper summarizes the characteristics of Public Consortia and the panorama of Public Consortia for solid waste management in Brazil. Through the bibliographic review and informations collected, it's revealed the importance of this important mechanism of coordinating the actions of federative entities and the challenges that still stand in the way of their formation as well as solid waste management in the country.

KEYWORDS: federalism, municipalism, federative cooperation, solid waste, public consortia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Destino final dos resíduos sólidos no Brasil (2008/2015) (%).....	51
GRÁFICO 2	Disposição final dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil (2008 2015) (%).....	52
GRÁFICO 3	Municípios com Consórcios públicos no Brasil, segundo a área de atuação(2015)(%).....	53
GRÁFICO 4	Municípios com Consórcios públicos no Brasil, segundo o tipo de parceria(2011/2015)(%).....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNMA	Conferências Nacionais de Meio Ambiente
ABRELP	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
FHC	Fenando Henrique Cardoso
FMMA	Fundo Municipal de Meio Ambiente
GRSU	Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LCP	Lei dos Consórcios públicos
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores (as) de Materiais Recicláveis
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONGS	Organizações não Governamentais
OSCIPS	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PGIRS	Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PIGRS	Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PL	Projeto de Lei
PMGIRS	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente

PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parceria Público Privada
RS	Resíduos Sólidos
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUS	Sistema Único de Saúde
TCFA	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	14
1.1	Federalismo: conceitos e tipos.....	14
1.2	Vantagens e desafios do federalismo para as políticas sociais.....	16
1.3	A evolução do federalismo brasileiro.....	18
1.3.1	<i>Da primeira República ao Regime Militar.....</i>	18
1.3.2	<i>A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo compartimentalizado.....</i>	19
1.3.3	<i>A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional.....</i>	20
1.4	A coordenação e cooperação entre os entes no federalismo brasileiro: associativismo territorial e sistemas de políticas públicas.....	22
1.5	Considerações finais.....	23
2	A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	24
2.1	Resíduos sólidos: conceitos e definições.....	25
2.2	Trajectoria da política brasileira de gestão de resíduos sólidos.....	27
2.2.1	<i>A política brasileira de resíduos sólidos até o final da década de 1980</i>	27
2.2.2	<i>A Constituição Federal de 1988 e a questão dos resíduos sólidos.....</i>	31
2.2.3	<i>A importância da Agenda 21 na criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</i>	33
2.3	A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).....	33
2.3.1	<i>Os debates que estruturaram a Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</i>	34

2.4	O desenho da Política Nacional de Resíduos Sólidos: atribuições e responsabilidades dos entes federados e instrumentos de gestão.....	37
2.5	Considerações finais.....	41
3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	42
3.1	Consórcios Públicos: conceitos e definições.....	43
<i>3.1.1</i>	<i>Regulação, fiscalização e prestação de serviços dos Consórcios Públicos.....</i>	<i>45</i>
3.2	Instrumentos de gestão que facilitam a implementação dos Consórcios públicos no Brasil.....	45
3.3	Gestão de resíduos sólidos via Consórcios públicos: o panorama brasileiro.....	48
3.4	Considerações finais.....	55
	CONCLUSÃO.....	56
	REFERÊNCIAS.....	57

INTRODUÇÃO

Este trabalho traz uma discussão a respeito dos impactos e desafios do federalismo na gestão de políticas públicas, destacando o panorama do pós-constitucional de 1988 e delineando o quadro institucional brasileiro da Política Resíduos Sólidos. De forma geral, um sistema federativo tende a fortalecer a democracia já que propõe a autonomia na gestão de responsabilidades e recursos dos entes federados, porém, se não acompanhado de mecanismos de coordenação e cooperação, pode resultar na acentuação de desigualdades sociais, já que a simples descentralização não significa, obrigatoriamente, a capacidade dos governos municipais em lidar com as heterogeneidades do território.

Este trabalho também objetiva consolidar informações a respeito da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS que, após um longo período de deliberações no Congresso Nacional, marcou o início do esforço de articulação entre a União, estados e municípios, iniciativa privada, organizações não governamentais e sociedade civil. Buscamos apresentar uma síntese do processo de gestão de resíduos sólidos no Brasil, a evolução da política nacional e a configuração atual dessa política, levando em consideração a conjuntura federalista do país. Antes da Constituição Federal de 1988, não havia um instrumento legal que determinasse diretrizes gerais para a atuação dos entes federados e que tratasse exclusivamente da gestão de resíduos sólidos, retardando a institucionalização da atuação pública e privada. A PNRS, instituída em 2010, é um instrumento historicamente recente de atuação do Brasil para a sistematização de políticas públicas relacionadas a gestão de resíduos sólidos, antes marcada por leis não específicas e pela má estruturação dos serviços.

Um dos instrumentos incentivados pela PNRS é a prestação regionalizada dos serviços de gestão de resíduos sólidos. O arranjo federativo instituído para promover a coordenação e cooperação entre os entes federativos foi o associativismo territorial representado pela adoção dos Consórcios públicos que podem auxiliar principalmente os pequenos municípios a superar a falta de recursos financeiros, infraestrutura e capacidade técnica. A formação dos Consórcios públicos é uma alternativa para, por exemplo, a construção e operacionalização dos aterros sanitários, de alto custo individual (BRASIL, 2010).

A metodologia adotada consiste da discussão da bibliografia sobre o federalismo, da análise da legislação relativa à evolução da gestão de resíduos sólidos no Brasil ao longo do séc. XX e da política nacional e outras leis relacionadas a gestão de resíduos sólidos no período atual, além de consultas em sites oficiais. O presente trabalho, está, portanto, inspirado na ideia de consolidar informações a respeito da gestão de resíduos sólidos no Brasil, até então dispersas e pouco trabalhadas.

O trabalho está dividido em três capítulos, para além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo explora o desenho institucional do federalismo, sua evolução histórica e as vantagens e desafios que esse desenho coloca para a gestão de políticas públicas no Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O segundo capítulo apresenta o desenho da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com foco no arranjo que ela estabelece para promover a coordenação e cooperação entre os entes federativos. No terceiro capítulo, o foco da análise é colocado sobre um dos mais importantes instrumentos de coordenação da ação dos entes federados na gestão dos resíduos sólidos, os Consórcios públicos.

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Este capítulo faz uma discussão sobre a teoria do federalismo, abrangendo uma revisão da trajetória do federalismo brasileiro e apontamentos relativos ao seu impacto na gestão de políticas públicas e aos desafios ainda enfrentados no processo de adaptação às regras federalistas, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O principal objetivo é destacar as vantagens e desvantagens desse modo de organização político-administrativa dos Estados Nacionais para a formulação e implementação de políticas, delineando, assim, o quadro institucional brasileiro em que são desenvolvidas as ações da política de resíduos sólidos, em especial, as formas, construídas em período recente, de se estimular a cooperação entre os entes federativos no desenvolvimento das ações desse setor.

O capítulo é dividido da seguinte forma: a primeira seção conceitua o federalismo contrapondo-o ao unitarismo, outro modelo de organização política e territorial. Também nesta seção, são definidos os tipos de federalismo, o conceito de descentralização política-administrativa e sua relevância nas decisões e competências de governo. A segunda seção é uma pontuação das vantagens e desafios do federalismo, considerando, principalmente, as peculiaridades da descentralização municipalista estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Na terceira seção, é recuperada, de forma sintética, a evolução histórica do federalismo brasileiro, da Primeira República ao Regime Militar, e, por fim, as mudanças produzidas pela Constituição Federal de 1988. Finalmente, a quarta seção trata de dois arranjos institucionais que possibilitam ou facilitam as relações entre os entes federados, a fim de produzir políticas públicas que sejam eficazes na realização de seus objetivos e coerentes com as especificidades sociais e regionais do país.

1.1. Federalismo: conceitos e tipos

Em Estados federativos, a autoridade política é distribuída verticalmente de forma que todos os níveis de governo possuem autonomia decisória sobre o território e a população.

O governo central e os governos subnacionais são independentes entre si e autônomos para planejar e implementar políticas públicas em suas respectivas áreas de jurisdição. A autonomia dos entes federados deriva do voto popular direto, da autonomia fiscal e, por vezes, de força militar própria. Há representação legislativa no plano federal, no Senado. Em contraponto, Estados unitaristas são caracterizados pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, que também é oriunda de voto popular direto, sendo a autoridade e autonomia política e fiscal dos governos locais, eventualmente existentes, definidas pelo governo central (ARRETCHE, 2002).

Tratando da distribuição de poder e autoridade nos Estados federativos, Almeida (2005) descreve o termo descentralização como a relação entre os níveis de governo, considerando a transferência de capacidades fiscais, de decisão política e a responsabilidade pela gestão e implementação de políticas públicas, do governo nacional para os entes subnacionais, setores privado e não-governamental. Em um sistema federalista descentralizado, delega-se autoridade, recursos e funções administrativas a um dado nível de governo, o que permite que ele desempenhe políticas autônomas. Atualmente, a maior parte dos estados federativos é descentralizada e, apesar de, ao longo do tempo, o nível de centralização política e administrativa dos Estados federativos ter sofrido intensas variações, preservou-se o fundamento da autonomia dos governos locais (ARRETCHE, 2002, ALMEIDA, 2005).

O federalismo brasileiro pós Constituição Federal de 1988, possui tendências compartimentalizadas e compartilhadas, fragmentadoras e voltadas à gestão em redes. A tendência de demarcação de responsabilidades é chamada federalismo compartimentalizado, que delimita o funcionamento de cada ente federado e acontece no âmbito municipal e estadual. O primeiro fenômeno, chamado municipalismo autárquico, supunha que as prefeituras seriam capazes de formular e implementar suas próprias políticas públicas, sem levar em consideração, por exemplo, a não capacidade organizacional de muitas em solucionar os problemas de gestão internos e as externalidades negativas que podem ser oriundas, inclusive, de outros entes federados. A compartimentalização ocorreu no governo dos estados, que viam a coordenação com os governos locais objeto de gasto em um momento de contenção de despesas estabelecido pelo Plano Real, que determinou o atendimento à Lei da Renegociação das Dívidas (Lei Federal no 9.496/1997) e Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal no

101/2000). Para Abrucio, *et al.* (2010), o custo da gestão compartilhada com os municípios também significava aos estados o desgaste em lidar com dirigentes adversários politicamente e dividir os ônus e bônus das ações coordenadas.

A vivência do modelo federalista mostra que o incentivo à coordenação e cooperação intergovenamental pode tornar as barganhas políticas um instrumento efetivo na gestão de políticas públicas, e que “não seria possível, portanto, estabelecer uma maior descentralização sem a construção de mecanismos coordenadores” (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010, p.187).

1.2. Vantagens e desafios do federalismo para as políticas sociais

A grande fragmentação territorial observada pela multiplicação do número de municípios no pós-Constituição Federal de 1988 não foi acompanhada de incentivos à coordenação e cooperação entre os entes federativos. É legítimo dizer que a mera descentralização de recursos e funções pode resultar na acentuação de desigualdades sociais já que lidar com a dimensão física, política, cultural e as assimetrias socioeconômicas dos municípios e entre os municípios requer a adoção efetiva de sistemas federativos e formas de associativismo territorial, os quais, conforme Abrucio, Franzese e Sano (2010), em alguma medida, permitem estabelecer e fortalecer as relações intergovernamentais.

Entre os desafios do federalismo brasileiro, está o papel dos municípios. Como fortalecer e efetivar a atuação dos municípios, para que, de fato, consigam exercer seu papel como entes federados dotados de autonomia e responsabilidade? Ou seja, “(...) como descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados”? (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010, p.191). O municipalismo autárquico produzido pela descentralização centrífuga do modelo federativo da Constituição Federal de 1988 superestimou a capacidade dos municípios de gerir políticas públicas. As prefeituras não são capazes de lidar isoladamente com a diversidade de demandas e problemas muitas vezes oriundos de outros entes federados; além disso, não há garantias da capacidade

organizacional e de gestão do município. Outro desafio é a capacidade ou não capacidade dos governos subnacionais de exercer a autonomia fiscal assegurada pela Constituição Federal de 1988. Em 1990, os governos estaduais praticaram políticas fiscais incompatíveis e adquiriram dívidas contínuas e expressivas. A partir de então, fortaleceu-se a ideia de que os estados e municípios não seriam capazes de gerir recursos, tendendo a sobrecarregar a União com dívidas e demandas por acordos e negociações. Da ideia de que a autonomia dos governos subnacionais para definir despesas e alocar recursos deveria ser controlada, foi promulgada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Esta foi uma resposta centralizadora do Executivo Federal, em resposta à necessidade de coordenar o sistema fiscal federativo e disciplinar, principalmente, as receitas dos estados e municípios (ALMEIDA, 2005).

A força do municipalismo autárquico faz da cooperação uma saída à implementação de políticas públicas somente quando os custos da não cooperação são muito altos, do contrário, o receio em desestabilizar a autonomia institucional sobrepõe-se à boa vontade de colaboração. No municipalismo autárquico, por exemplo, observa-se que os dirigentes locais são relutantes à colaboração e cooperação por receio do quanto isso pode afetar sua carreira política e a autonomia da cidade. Além disso, a colaboração pode não ser tão interessante se houver possibilidade de repassar os custos da política pública a outro ente federado e, ainda sim, arcar com o bônus dos benefícios gerados por ela. É o que acontece com a “política das ambulâncias”, na qual as prefeituras disponibilizam ambulâncias para levar pacientes para atendimento médico em cidades vizinhas e não precisam arcar necessariamente com custos oriundos de um hospital municipal (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010). Em regra, associa-se como ponto positivo do federalismo, a tendência ao fortalecimento de ideais democráticos e a autonomia na gestão de recursos que pode significar boas possibilidades de inovação quanto ao desenho de políticas públicas. Em contraponto, a nova definição federalista da Constituição Federal de 1988, ao elevar o município à posição de ente federativo, impulsionou a multiplicação de municípios, sem criar incentivos às formas de coordenação e cooperação entre as unidades subnacionais. O aumento do fluxo de recursos e responsabilidades, não significou necessariamente, a capacidade dos governos municipais em lidar com as heterogeneidades territoriais, ou seja, atender as demandas da população considerando as especificidades físicas, socioculturais e políticas. A multiplicação de atores com poder de

veto, também pode dificultar, por interesses particulares, a cooperação ao desenvolvimento de programas nacionais e subnacionais de grande relevância.

1.3. A evolução do federalismo brasileiro

Nesta seção, é apresentada, de forma sintética, a evolução das relações federativas no Brasil República, as principais características da configuração estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e uma discussão sobre o grau de descentralização e recentralização nos diferentes períodos da história política republicana. A trajetória histórica analisada ressalta os impactos e influências da Primeira República ou República Velha (1891-1934), Era Vargas (1930-1945) Regime Populista (1945-1964) e Regime Militar (1964-1985) na transformação das relações federativas no Brasil.

1.3.1. Da primeira República ao Regime Militar

O período conhecido como Primeira República foi marcado por um governo nacional fraco, municípios subordinados aos estados, intensas desigualdades regionais e predomínio do sistema coronelista, nos termos de Victor Nunes Leal (ABRUCIO, 2010). Na Era Vargas (1930-1945), especialmente durante o Estado Novo (1937-1945), o federalismo sofreu grandes transformações, afetando consideravelmente as relações intergovernamentais. Houve maior centralização de poder no Executivo Federal e expansão de políticas públicas e funções públicas nacionais, enfraquecendo, conseqüentemente, os governos subnacionais. As iniciativas de ampliação das atividades de governo, no sentido de atender maior parcela do país e fortalecer o bem-estar social, e a forte burocracia meritocrática na qual foram baseadas, fortaleceu o princípio centralizador do regime, restando aos executivos estaduais e municipais pouca participação no processo político-administrativo.

Em 1946, foi promulgada a quinta Constituição brasileira que correspondeu à primeira experiência efetiva do federalismo no país, interrompida pelo golpe militar de 1964. Apesar da continuidade da centralização de políticas públicas no governo central, os

governos estaduais e municipais assumiram funções públicas significativas e o movimento municipalista, principalmente, se fortaleceu. Naquele período democrático, chamado República Populista, as relações intergovernamentais atingiram maior equilíbrio e foram instituídas as primeiras políticas federais para amenizar as desigualdades regionais. Porém, mais uma vez, o desenvolvimento do processo federalista foi interrompido, fortalecendo as decisões e possibilidades de atuação política da União em detrimento dos governos subnacionais. Apesar da considerável expansão e nacionalização dos programas sociais e atividades públicas, assim como no Estado Novo, os governos subnacionais foram podados de exercer democraticamente sua autonomia política e de controle do governo central (ABRUCIO, 2010).

Durante o regime militar (1964-1985), as relações intergovernamentais brasileiras eram mais próximas às dos países unitaristas do que dos federalistas. Além da forte centralização da capacidade de arrecadação de tributos, os dirigentes máximos dos estados e capitais passaram a ser eleitos de forma indireta (1966 a 1982), assim como os prefeitos de municípios de fronteira e estâncias hidrominerais, ou seja, representantes políticos não eram escolhidos democraticamente por voto popular direto. Os estados também perderam autonomia militar, na medida em que as bases militares estaduais foram realocadas para o Exército. O golpe autoritário e centralizador pôs fim ao pluripartidarismo e impôs o bipartidarismo, ato que fortaleceu o Poder Executivo Federal (ARRETCHE, 2002).

1.3.2 A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo compartimentalizado

No processo de redemocratização do país, governadores, grupos regionais tradicionais e lideranças municipalistas com discurso favorável à descentralização participaram ativamente da formulação da Constituição Federal de 1988, estabelecendo, então, o ideal de um federalismo democrático, descentralizado, em contraponto à centralização dos antigos regimes autoritários. Entre as principais mudanças, está a definição dos municípios como entes federativos plenos, os quais, a partir de então, teriam autonomia para implementar políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, através da definição de responsabilidades de planejamento e implementação de políticas públicas e regulação fiscal entre os entes nacional e subnacionais, instituiu a federação brasileira em um arranjo descentralizador que objetivava fortalecer a democracia. A expectativa era de que, ao se ampliar a capacidade de governança dos entes federados, principalmente dos municípios, a sociedade e agentes políticos teriam maior participação e controle das decisões de governo.

A redemocratização no Brasil significou a “redefinição de competências e atribuições entre esferas de governo” e as questões que dizem respeito às “tendências à descentralização e recentralização nas relações fiscais entre o governo nacional e as unidades subnacionais” (ALMEIDA, 2005, 30). A descentralização e recentralização de que se trata, tem produzido, principalmente em nível municipal, inovações administrativas positivas, mas também reproduz desigualdades sociais devido à própria incapacidade administrativa dos municípios em arcar com as novas responsabilidades fiscais e de gestão (ABRUCIO, FRANZESE, SANO, 2010). Para Almeida (2005), para lidar com esses dilemas federativos contemporâneos, é preciso incentivar e estabelecer a coordenação e cooperação nas relações intergovernamentais compartilhadas.

1.3.3 A recentralização da federação brasileira no pós-constitucional

Apesar dos anseios pós-constitucionais de descentralização, tendências centralizadoras continuam exercendo forte influência nas relações intergovernamentais, o que é legítimo da complexidade do sistema federalista brasileiro e impacta os resultados de diversas formas. O principal problema da descentralização pós Constituição Federal de 1988 foi o federalismo compartimentalizado, expresso pelo municipalismo autárquico e federalismo estadualista, conforme visto anteriormente. Inicialmente, foi estabelecido o mero repasse de funções às unidades subnacionais, que não tinham incentivos à gestão compartilhada e consorciada.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula foram experiências de construção de instrumentos e mecanismos de coordenação federativa relevantes, que trouxeram avanços para as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. O Governo FHC iniciou importantes mudanças intergovernamentais que estruturaram e

fortaleceram o governo federal na década de 1990 e início da década de 2000. O Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) marcaram o início da crise do estadualismo predatório “reduzindo as formas de repasse de custos financeiros entre os entes e colocando fortes limites à irresponsabilidade fiscal de governadores e prefeitos” (ABRUCIO, 2005, p. 63), além de construir medidas para sanar os problemas de não coordenação da descentralização. Para além de políticas fiscais voltadas ao controle e avaliação de gastos públicos, o Governo FHC também foi caracterizado pelo reforço do controle social, adoção de políticas de coordenação intergovernamental nas áreas de saúde e educação e programas nacionais de transferência de renda. O Governo Lula revelou-se disposto a desenvolver as relações intergovernamentais de forma cooperativista, propondo, por exemplo, projetos que regulamentavam Consórcios públicos e consequentemente diminuía os efeitos negativos do municipalismo autárquico. Outras decisões importantes do Governo Lula foram: a consolidação da Secretaria de Assuntos Federativos; a criação do Ministério das Cidades que unificou as políticas urbanas antes não priorizadas pelo FHC; reestruturação da política regional com o Ministério da Integração Nacional; a continuação da reforma da previdência favorável à modernização dos governos estaduais e a forma cooperativa do então Presidente em atuar junto aos governadores.

Segundo o autor, houver diversos resultados coordenativos oriundos do Governo FHC que foram desafios para o Governo Lula. São eles: as mudanças no sistema tributário; o fortalecimento dos mecanismos nacionais de avaliação de políticas públicas; auxílio na reformulação e criação de capacidades administrativas de estados e municípios; montagem de uma nova ordem regulatória e coordenadora das principais políticas urbanas, com destaque para o saneamento, a segurança pública, a habitação e transporte; ampliação dos mecanismos coordenadores nas áreas de educação e saúde; aprimoramento das políticas nacionais de transferência de renda; adoção de políticas de desenvolvimento para redução das disparidades regionais do país e o fortalecimento dos fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2005).

Apesar do viés descentralizador proposto pela redemocratização, o poder central continuou inchado, devido a vários legados histórico, detendo a maior parte das competências legislativas e mantendo forte influência burocrática na implementação de políticas públicas e força de barganha com os estados e municípios (ABRUCIO,

FRANZESE, SANO, 2010). É importante considerar que diferentes níveis de centralização fazem parte das formas existentes de federalismo, porém, é importante que essas configurações possuam mecanismos que impeçam que o Estado assuma características unitaristas. Sob regime democrático, as federações necessariamente são estruturadas de forma a multiplicar pontos de veto para que não haja expressiva centralização de poder (ALMEIDA, 2005), o que é um aspecto bastante positivo para a democracia, a *accountability* e a inovação de políticas públicas, mas são também necessários mecanismos que promovam a coordenação da ação entre os entes federativos.

1.4 A coordenação e cooperação entre os entes no federalismo brasileiro: associativismo territorial e sistemas de políticas públicas

A cooperação federativa é essencial para garantir a interdependência entre os governos, nos planos horizontal e vertical, preservando o princípio constitucional da autonomia político-administrativa, a cooperação entre territórios e a conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas. No Brasil, conforme Abrucio *et al.* (2010), os mecanismos criados no pós-constitucional para promover a cooperação nessas duas dimensões – horizontal e vertical – foram o (1) associativismo e consorciamento e o (2) sistema federativo de políticas públicas.

O Sistema Único de Saúde – SUS, regulamentado pela Lei Federal nº8.080/1990 e coordenado pelo Ministério da Saúde brasileiro, é a experiência mais relevante de sistema de políticas públicas, sustentado pelo ideal de universalização e descentralização dos serviços de saúde.

Em sistemas federativos, a União tem papel normatizador e os municípios são responsáveis, caso queiram, pela implementação dos programas. Esse modelo de colaboração define-se pela gestão, financiamento e incentivo do governo federal à implementação de uma política pública, mantendo a autonomia de implementação dos governos subnacionais, em outras palavras, é um sistema de abrangência nacional, estruturado por redes ou instituições que são capazes de absorver as especificidades regionais do local em que a política será aplicada. Para Abrucio, Franzese e Sano (2010),

um sistema de políticas públicas “supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador nas mãos da União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais”, envolve a criação e manutenção de arenas intergovernamentais de deliberação horizontais e verticais (p. 199).

Algumas externalidades negativas do arranjo federalista podem ser solucionadas por formas de associativismo territorial, no Brasil, maior representado pelos Consórcios. Os Consórcios, de direito público ou privado, são ações de interesse recíproco entre unidades federativas de mesma natureza, visando, entre outras coisas, o fortalecimento da capacidade financeira ou de gestão dos partícipes. As unidades não são subordinadas umas às outras e buscam o atendimento à demanda da população e aos arranjos territoriais e intersetoriais estabelecidos. Percebe-se maior desenvolvimento dos Consórcios intermunicipais na área da saúde, devido à atuação histórica dos profissionais e líderes deste segmento e à possibilidade de facilitar a implementação do SUS. As áreas de meio ambiente, saneamento básico, bacias hidrográficas, transporte intermunicipal e crescentemente em manejo de resíduos sólidos, também são pontos focais ao desenvolvimento do associativismo territorial, via Consórcios (ABRÚCIO, 2010).

1.5 Considerações finais

Para além de uma discussão conceitual e histórica sobre o federalismo, o objetivo deste capítulo foi esclarecer e dimensionar os impactos da coordenação e cooperação entre os entes federados e da descentralização administrativa. Destacou-se os principais arranjos institucionais – associativismo territorial e sistemas de políticas públicas – que o Brasil adotou pós Constituição Federal de 1988, com o objetivo de superar os dilemas à coordenação e cooperação entre os entes federativos na formulação e na implementação, de políticas públicas.

No próximo capítulo, o objetivo é apresentar o desenho da política nacional de resíduos sólidos, destacando as competências dos três níveis de governo por sua formulação e implementação, bem como o arranjo que nela foi instituído para promover essa coordenação e cooperação entre esses entes federativos.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

No Brasil, até a década de 90, grande parte dos resíduos sólidos, principalmente nas regiões de baixa renda, eram alocados em terrenos baldios, vazadouros a céu aberto (lixões), encostas de florestas ou cursos d'água. Percebia-se “uma ação generalizada das administrações públicas locais ao longo dos anos em apenas afastar das zonas urbanas o lixo coletado, depositando-o por vezes em locais absolutamente inadequados” (IBAM, 2001, p.3). A administração pública municipal, constitucionalmente responsável pela limpeza urbana local, se não tinha recursos e capacidade técnica para atender toda a população, priorizava os serviços de coleta e disposição final adequada aos setores comerciais, unidades de saúde e população de renda mais alta, ocasionando, conseqüentemente, graves problemas de saúde pública.

Este capítulo destaca a relevância de arranjos federativos para amenizar ou superar a discrepância entre as demandas da população e as possibilidades do governo em atendê-las; discrepância que é resultante da heterogeneidade social, econômica e regional do País formado por um número expressivo de pequenos municípios. Também é objetivo do capítulo elencar as estratégias previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS que incentivam a gestão compartilhada entre os entes federativos. A discussão e definição de mecanismos de coordenação e cooperação, como os Consórcios públicos, podem ampliar e fortalecer as capacidades dos entes federados, auxiliando principalmente os pequenos municípios a superar a falta de recursos financeiros, infraestrutura e capacidade técnica (IBAM, 2001; MENDES, 2013).

O texto encontra-se organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta, de forma sintética, conceitos e definições importantes para a discussão a respeito dos resíduos sólidos; a segunda trata a evolução histórica da política de resíduos sólidos, fazendo um paralelo entre a situação antes e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988; a terceira trata o desenho atual da PNRS, evidenciando os planos de gestão de resíduos sólidos e suas características; por fim, a quarta seção, apresenta as responsabilidades dos entes federados na normatização, planejamento, financiamento e gestão das ações.

2.1 Resíduos sólidos: conceitos e definições

Resíduo sólido ou lixo é “todo material sólido ou semissólido indesejável e que necessita ser removido por ter sido considerado inútil por quem o descarta” (IBAM, 2001, p.25). Se esse material pode ser matéria prima para outro produto, ele será reciclado ou reaproveitado; caso contrário, deve ser tratado e disposto de forma ambientalmente adequada, levando em consideração as características sociais, culturais e econômicas do território assim como suas peculiaridades demográficas, climáticas e urbanísticas. Entende-se como destinação final adequada, conforme a lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o seguinte:

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos. (Lei nº 12.305/2010, art. 3).

Os aterros sanitários são a principal forma de destinação final adequada utilizada em todo mundo. É importante ressaltar que por melhor que seja sua estruturação e execução, ainda é um sistema agressivo ao meio ambiente, sendo a redução da produção, a reutilização, a reciclagem e outros tipos de tratamento, em detrimento a prática de aterramento, a melhor solução. Nos países em desenvolvimento como o Brasil, o aterro sanitário tem sido a mais importante meta a alcançar, em alternativa à prática dos lixões que se propagam sem qualquer critério ou controle, causando muito mais danos ao meio ambiente e à saúde pública. A viabilidade da construção e operação de aterros sanitários está diretamente relacionada ao volume de resíduos produzido. Em municípios de pequeno e médio portes, relativamente próximos e com baixa produção individual, a parceria entre diferentes prefeituras (Consórcios públicos) e o setor privado é a solução mais viável. Nesse caso,

os resíduos das cidades parceiras são tratados por uma única empresa e dispostos em um único local, facilitando e possibilitando o tratamento adequado. A empresa privada irá administrar o aterro sanitário desses municípios, conseguindo assim atingir um volume mínimo necessário à viabilidade de operação do aterro (MENDES, 2013).

Os entes federados são pressionados pela população e pela PNRS a qualificar o tratamento e reciclagem dos resíduos e a promover iniciativas para redução dos custos financeiros e ambientais de sua disposição, a exemplo, o fechamento dos lixões e disposição em aterros sanitários (SANTOS, 2011; MENDES 2013). A identificação de áreas favoráveis para disposição final adequada dos resíduos deve considerar o plano diretor, conforme Constituição Federal de 1988:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art.182).

Para as discussões a respeito dos resíduos sólidos é muito importante conceituar saneamento básico, assim como as outras responsabilidades dos governos municipais na área ambiental. A Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, conceitua esse serviço, assim como os de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana, com os quais mantém estreita relação, da seguinte forma:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte,

tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas (LEI N° 11.445 de 2007, art. 3).

2.2. Trajetória da política brasileira de gestão de resíduos sólidos

Apesar da crescente preocupação dos governos, entidades privadas e população em interromper e reverter os efeitos da degradação ambiental provocada pelo crescimento industrial e populacional em todo mundo, é recente a atuação do Brasil para instituir e sistematizar políticas públicas relacionadas a gestão de resíduos sólidos.

A trajetória histórica do Estado nesse campo é marcada pela má estruturação dos serviços que, no geral, acontecem de forma diversa e muito específica em cada município, evidenciando o baixo interesse de atuação do poder público. A precariedade e/ou ausência de mecanismos jurídicos legais que coordenassem a atuação dos entes federados na regulamentação e gestão da área ambiental até o final da década de 1980 retardou a institucionalização da atuação pública e privada. Além disso, a produção de dados e realização de pesquisas referentes a esse tema ainda são precárias, o que consequentemente prejudica a implementação de políticas públicas efetivas. Esse quadro começou a ser alterado, a partir da Constituição de 1988 e da Agenda 21, construída na Eco-92, como será visto nas próximas seções.

2.2.1 A política brasileira de resíduos sólidos até o final da década de 1980

Antes da Constituição Federal de 1988 não havia um instrumento legal que tratasse especificamente da gestão de resíduos sólidos e que determinasse diretrizes gerais para a atuação dos entes federados. Existiam apenas algumas leis e normatizações que tinham implicações sobre a questão, como a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/81, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90) e algumas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

A PNMA institui a preservação e recuperação do meio ambiente a partir de mecanismos vistos como promotores do desenvolvimento socioeconômico sustentável do País. Levando em consideração que o meio ambiente é um patrimônio público, essa lei busca estabelecer uma ação governamental que preze pela manutenção e equilíbrio ecológico; racionalização, planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, controle e zoneamento das atividades poluidoras. Em seu artigo 4º, incisos II, III, VI, são pontuadas metas para atuação dos entes federados, normatização do uso dos recursos ambientais e responsabilização do poluidor que têm implicações sobre a gestão de resíduos sólidos:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (Lei nº 6.938/1981, art. 4)

O artigo 5º desta mesma lei refere-se à formulação de planos que orientem a atuação dos governos na questão ambiental, conforme segue:

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico,

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981, art. 5).

À frente, será visto que a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, instituída em 2010, também tratou da criação de planos de gestão, porém, diretamente relacionados aos resíduos sólidos. Aqui, cabe destacar outra determinação importante do PNMA, aplicável

à gestão de resíduos sólidos, que é a instituição da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cobrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para geradores de atividades potencialmente poluidoras, o que poderia inibir o descarte inadequado de resíduos:

Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (Lei nº 6.938/1981, art. 17-B).

O anexo VIII da PNMA define o que são atividades potencialmente poluidoras, sendo algumas delas diretamente relacionadas a gestão de resíduos sólidos. São elas: tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas (BRASIL, 1981).

A PNMA também instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, formado por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como por fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. O SISNAMA é estruturado da seguinte forma:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar,

supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (Lei 6.938 de 1981, art. 6).

No âmbito do SISNAMA, estados e municípios, observando suas competências e áreas de jurisdição, podem elaborar normas complementares relacionadas ao meio ambiente. Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais devem fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados.

Como antecipado, assim como a PNMA, algumas resoluções do CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, tiveram implicações importantes sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil, antes do estabelecimento da PNRS, destacadamente, as resoluções nº 1/1986, 26/1986, 1/1987 e 2/1987.

A Resolução 01/1986 (alterada pela Resolução 11/1986, 5/1987 e 237/1997) estabeleceu critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação e estudos de impacto ambiental. Foi considerado impacto ambiental qualquer alteração ambiental resultante de atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais. A Resolução 26/1986 criou Câmaras Técnicas de Recursos Hídricos, de Poluição Industrial, de Mineração, Flora e Fauna e Agrotóxicos considerando a necessidade de dinamizar a implementação da PNMA e sistematizou diretrizes, normas e critérios de manejo dos recursos ambientais. A Resolução 1/1987 (revogada pela Resolução 03/1991), por sua vez, criou a Câmara Técnica de acompanhamento da tramitação dos temas ambientais perante a Assembleia Nacional Constituinte. A Câmara foi composta por diversas fundações, associações e Conselheiros de órgãos do governo do Distrito Federal, do Ministério da Cultura, do

Ministério do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, permanecendo em vigor até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por fim, a Resolução 2/1987 criou a Câmara Técnica de Saneamento Básico, composta por diversas associações e fundações relacionadas ao meio ambiente e saúde pública, e órgãos dos governos do estado do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, tendo como finalidade apreciar previamente as matérias relacionadas ao saneamento básico no Brasil, com prazo de duração indeterminado (CONAMA, 2018).

Esse era o arcabouço legal vigente na área, antes da Constituição Federal de 1988. A ausência de um marco regulatório mais abrangente a respeito da gestão de resíduos sólidos, em especial de mecanismos específicos que estimulasse a coordenação da ação entre os entes federativos, estimulou a propagação de instrumentos de regulação infralegal por meio de resoluções de conselhos e portarias ministeriais, construídas levando em consideração principalmente as necessidades e ideologias subjetivas dos dirigentes. Além disso, estados e municípios, fazendo uso de sua liberdade constitucional de legislar concorrentemente, construíram, no geral, políticas individuais e diversas, propiciando insegurança jurídica no ambiente federativo, afetando o desenvolvimento econômico e social. A Constituição Federal de 1988 e a Agenda 21, resultado da Conferência Eco-92, estimularam a mudança desse quadro.

2.2.2. A Constituição Federal de 1988 e a questão dos resíduos sólidos

A Constituição Federal de 1988 não tratou categoricamente a gestão de resíduos sólidos. No geral, ela estabelece competência legislativa concorrente dos entes federados para construir de forma independente suas políticas de gestão de resíduos, ou seja, caso a União não crie lei acerca das normas gerais de determinada matéria, poderão os estados e municípios criar e exercer sua competência legislativa. Caso ocorra regulação federal posterior, pelo princípio da hierarquia, a normatização dos entes subnacionais será suspensa.

Mas a Constituição de 1988 reforça algumas determinações importantes no campo da gestão ambiental, principalmente sobre a atuação dos entes federados. São elas:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Sendo assim, é responsabilidade comum dos entes federados promover ações para alcance de objetivos fundamentais; por exemplo, a proteção ao meio ambiente, urbanização e saneamento básico adequados (IBAM, 2001). A Constituição de 1988 também estabelece que “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX).

A Constituição de 1988 faz também referência às responsabilidades dos entes federados na ordenação dos respectivos territórios (art. 25), sendo que, no caso dos municípios, as principais competências, estabelecidas no art. 30, estão relacionadas, em síntese, à organização e à prestação dos serviços públicos de interesse local, ou seja, é de competência municipal, entre outras coisas, o gerenciamento dos resíduos sólidos produzidos por suas populações (MENDES, 2013; SILVA 2015). Os serviços de limpeza urbana são considerados serviços públicos essenciais, de interesse predominantemente local. “Interesse local” é aquele em há predominância do interesse do município em detrimento do interesse do Estado ou União (IBAM, 2001).

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

2.2.3. A importância da Agenda 21 na criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Como a Constituição Federal de 1988, a *Agenda 21* estabeleceu parâmetros importantes para a PNRS. Essa agenda é um documento que expressa a preocupação mundial dos governos, entidades privadas e população em interromper e reverter os efeitos da degradação ambiental, e o compromisso político dos países que a compõem em promover o desenvolvimento autossustentável, sendo um dos principais avanços conquistados pela conferência realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92.

O capítulo 21 da Agenda 21 trata especificamente dos resíduos sólidos, gerados em grandes proporções, resultantes dos padrões de consumo e produção globais. Esse capítulo afirma que a formulação de políticas públicas que resolvam esse problema deve ser baseada em quatro pontos, a saber:

- (a) Redução ao mínimo dos resíduos;
- (b) Aumento ao máximo da reutilização e reciclagem ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- (c) Promoção do depósito e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- (d) Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos (AGENDA 21, 1992).

Em 2002, o desenvolvimento sustentável entrou especificamente na agenda de governo do Brasil, por meio de discussões que culminaram na elaboração da *Agenda 21 brasileira*. A respeito da geração de resíduos sólidos, condenou-se a cultura do desperdício, reafirmando a necessidade de uma legislação que determine as obrigações e responsabilidades dos diferentes atores sociais e estabeleceu a ampliação dos serviços de coleta e reciclagem (AGENDA 21, 1992; CASTRO e ARAÚJO, 2004).

2.3 A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

A aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, em 2010 (Lei nº 12.305), marcou o início de um significativo esforço de articulação entre os entes federados –

União, estados e municípios – órgãos de todos os âmbitos de governo, iniciativa privada, organizações não governamentais e sociedade civil, a fim de promover soluções para os problemas causados pela má gestão dos resíduos. Esses atores passaram a ser responsáveis pela gestão ambientalmente correta dos resíduos sólidos e, conseqüentemente, pela reformulação do seu papel de consumidor e produtor .

Como visto anteriormente, a PNRS, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, reúne objetivos, diretrizes e instrumentos a serem adotados pelos entes federados e setor produtivo para o enfrentamento dos problemas ambientais, sociais e econômicos causados pela gestão inadequada dos resíduos sólidos; define os termos e contextos utilizados para gestão de resíduos sólidos no Brasil; estabelece princípios, objetivos e instrumentos que determinam a ordem de prioridade do gerenciamento, começando pela não geração, depois a redução, a reciclagem, o tratamento e a disposição final ambientalmente adequada. Além disso, define metas importantes para a eliminação dos lixões (BRASIL, 2010).

Os consensos que estruturam a PNRS foram sendo construídos em debates que se fizeram no âmbito do Congresso Nacional e da sociedade, ao longo das décadas de 1990 e 2010.

2.3.1. Os debates que estruturaram a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Antecedendo a deliberação da PNRS no Congresso Nacional, os principais debates que a influenciaram foram os que se fizeram no âmbito do I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, realizado em Brasília (DF), em 2001, do I Congresso Latino Americano de Catadores, realizado em Caxias do Sul (RS), em 2003, e das Conferências Nacionais e, no âmbito do Legislativo Nacional, ao longo da tramitação do Projeto de Lei nº 203, de 1991.

O Movimento Nacional dos Catadores (as) de Materiais Recicláveis (MNCR) promoveu em 2001 o I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, na cidade de Brasília, evento que reuniu 1.700 congressistas, entre catadores, técnicos e agentes sociais. Desse evento, sucedeu a Carta de Brasília, documento que expressou as demandas dos cidadãos que sobrevivem da coleta de materiais recicláveis, principalmente a respeito da profissionalização e do fechamento dos lixões. No que se refere à questão dos resíduos sólidos, essa carta propõe ao Poder Executivo:

1.3 - Adoção de políticas de subsídios que permitam aos Catadores de Materiais Recicláveis avançar no processo de reciclagem de resíduos sólidos, possibilitando o aperfeiçoamento tecnológico dos empreendimentos com a compra de máquinas e equipamentos, como balança, prensas etc.

1.4 - Definição e implantação, em nível nacional, de uma política de coleta seletiva que priorize o modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, colocando os mesmos sob a gestão dos empreendimentos dos Catadores de Materiais Recicláveis.

1.5 - Garantia de que a política de saneamento tenha, em todo o país, o caráter de política pública, assegurando sua dimensão de bem público. Para isso, sua gestão deve ser responsabilidade do Estado, em seus diversos níveis de governo, em parceria com a sociedade civil.

1.6 - Priorização da erradicação dos lixões em todo o país, assegurando recursos públicos para a transferência das famílias que vivem neles e financiamento para que possam ser implantados projetos de geração de renda a partir da coleta seletiva. E que haja destinação de recursos do programa de **Combate à Pobreza** para as ações emergenciais (CARTA DE BRASÍLIA, 2001).

O I Congresso Latino-Americano de Catadores, que ocorreu em 2003, na cidade de Caxias do Sul - RS, também debateu e propôs metas para a valorização da classe dos catadores, preservação ambiental, erradicação dos lixões e responsabilização dos geradores de resíduos sólidos. As discussões resultaram na Carta de Caxias do Sul que elenca diversos compromissos a serem assumidos, sendo alguns deles especificamente sobre os resíduos sólidos:

Compromisso 9: Garantir que os investimentos do governo federal brasileiro para o setor de resíduos sólidos urbanos sejam condicionados à implantação da coleta seletiva em parceria com as organizações dos Catadores;

Compromisso 10: Lutar pela erradicação dos lixões e implantação de aterros sanitários e pela garantia de investimentos para a implantação de infraestrutura para o trabalho dos Catadores através de suas organizações;

Compromisso 11: Lutar por uma legislação que exija que as empresas geradoras de resíduos sólidos assumam com responsabilidade o seu destino correto;

Compromisso 12: Dar passos concretos para garantir o domínio da cadeia produtiva por parte das organizações dos Catadores, articulando-se com outros movimentos sociais para garantir que as propostas de leis e de políticas públicas referentes à coleta, triagem e industrialização de resíduos sólidos, elaboradas pelos Catadores, sejam assumidas pelos governos (CARTA DE CAXIAS DO SUL, 2003).

Outro espaço importante de deliberação acerca de políticas de desenvolvimento sustentável e gestão de resíduos sólidos foram as Conferências Nacionais de Meio Ambiente - CNMA, nas quais o Ministério do Meio Ambiente - MMA buscou e tem buscado ampliar a participação da sociedade na formulação das ações. As discussões têm início no âmbito municipal e regional, avançam para as conferências estaduais e culminam na Etapa Nacional. A I CNMA, ocorreu no ano de 2003, cujo tema foi o Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, com a participação de 65 mil pessoas em todo o país. Os objetivos então definidos foram: mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil sustentável, definir diretrizes para consolidar e fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA como um instrumento para a sustentabilidade ambiental, diagnosticar e mapear a situação socioambiental mediante indicadores, atores sociais, percepções, prioridades. Na II CNMA, ocorrida em 2005, o tema foi Gestão Integrada de Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais. O evento contou com a participação de 86 mil cidadãos e, nas discussões, a questão dos resíduos sólidos foi protagonista. Os objetivos principais do encontro foram: construir uma agenda integrada de enfrentamento às causas da degradação ambiental e, para isso, definir a Conferência Nacional de Meio Ambiente como instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais; fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA como um instrumento para a construção da sustentabilidade ambiental e apontar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável de forma integrada para os três níveis da federação – municipal, estadual e nacional (FEITOSA, 2005; Brasil, 2018a).

Tratando-se do marco regulatório da política nacional, em 1991, tramitou, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 203/91, apresentado pelo Deputado Federal Francisco Rollemberg, do Partido da Frente Liberal, de Sergipe, originalmente, o PL dispunha sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde, iniciativa de grande importância para o início da trajetória legal que

respalda a gestão de resíduos sólidos no Brasil. Em 2010, finalmente, o PL 203/91 foi aprovado, dando origem à Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

A PNRS foi regulamentada, no mesmo ano, pelo Decreto nº 7.404/2010, que cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, órgãos coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), principal responsável pela gestão de resíduos sólidos no Brasil. Aos comitês, compete a elaboração e avaliação de normas relacionadas à PNRS (BRASIL, 1991 a; 1991b; BRASIL, 1991c; SANTOS, 2011).

Como será visto na próxima seção, a PNRS e o Decreto nº 7.404 estabelecem e operacionalizam instrumentos que promovem maior coordenação da atuação dos entes federados na gestão de resíduos sólidos.

2.4 O desenho da Política Nacional de Resíduos Sólidos: atribuições e responsabilidades dos entes federados e instrumentos de gestão.

Na implementação da PNRS, os entes federados são responsáveis pela elaboração e implementação dos planos de resíduos sólidos, um dos instrumentos de gestão. O art. 8 da Lei nº 12.305/2010, elenca outros instrumentos, citando também os Consórcios públicos, que serão tratados detalhadamente no próximo capítulo. Os instrumentos de gestão abrangem:

- I - os planos de resíduos sólidos;
- II – os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;
- III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- V - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;

- VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;
- VII - a pesquisa científica e tecnológica;
- VIII - a educação ambiental;
- IX - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
- X - o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);
- XII - o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);
- XIII - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;
- XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;
- XVI - os acordos setoriais;
- 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 (LEI Nº 12.305/2010, art. 8).

São cinco tipos de planos sob a responsabilidade dos entes federados: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais; os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; os planos intermunicipais; os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. O setor privado, se gerador de resíduo, também deve elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

Em 2011, o Governo Federal iniciou a elaboração, de forma participativa, do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, como determinado pelo Decreto nº 7.404/2010. Após a construção da versão preliminar, o Ministro de Estado do Meio Ambiente deveria enviar ao Presidente da República uma proposta de decreto que aprovasse o Plano, porém, esse fato ainda não aconteceu (BRASIL, 2018b).

Entre as diretrizes para a gestão nacional dos resíduos sólidos, estabelecidas na versão preliminar do plano, destaca-se a de nº 1, conforme segue:

Fortalecer a Gestão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, por meio dos seguintes instrumentos: (a) Planos Estaduais, Intermunicipais e Municipais; (b) Estudos de Regionalização e Constituição de Consórcios Públicos, (c) Institucionalização de instrumento apropriado de cobrança específica para os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos (sem vinculação ao IPTU) (PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. VERSÃO PRELIMINAR, 2011).

Entre as estratégias importantes para a coordenação federativa, destacam-se as seguintes:

7. Apoio aos municípios, em especial os que integram Consórcios Públicos, na formatação e implementação de modelos adequados de cobrança de forma a: (i) garantir o acesso aos serviços por parte de toda a população abrangida pela área ou 100% de cobertura da prestação dos serviços de coleta/tratamento/disposição final em todo o território abrangido pelo Consórcio/município; (ii) sustentabilidade econômico-financeira do sistema como um todo.

8. Incentivo a criação ou fortalecimento de mecanismos de regulação dos serviços de resíduos sólidos no âmbito estadual, regional ou municipal (PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. VERSÃO PRELIMINAR, 2011).

Os planos estaduais e municipais de gestão de resíduos sólidos são condição para os estados e municípios terem acesso a recursos da União e a financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento relativos a gestão de resíduos sólidos. Eles devem identificar os principais fluxos de resíduos do respectivo território de abrangência, os impactos socioeconômicos e ambientais, as medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada dos resíduos e as formas de controle e fiscalização, no âmbito estadual e municipal, de sua implementação e operacionalização.

A gestão compartilhada, por meio de soluções consorciadas, é importante para que o Distrito Federal e os municípios tenham prioridade no acesso a recursos da União e de outras instituições de fomento. Para tanto, eles devem elaborar e implementar o plano intermunicipal ou que se inserir de forma voluntária nos planos microrregionais do estado. O município que utilizar soluções consorciadas intermunicipais para a gestão de resíduos pode ficar isento do plano municipal, como estabelecido na PNRS.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1o do art. 16 (LEI 12.305/2010, art. 18).

Os planos microrregionais estaduais são planos específicos direcionados às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas que devem, obrigatoriamente, ter a participação dos municípios envolvidos, não excluindo ou substituindo qualquer das prerrogativas a cargo dos municípios, previstas pela Lei 12.305/2010. Os municípios devem identificar formas consorciadas ou compartilhadas com outros municípios para a solução dos entraves de resíduos sólidos, considerando a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais. (SANTOS, 2011; BRASIL, 2010).

Os Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS - são instrumentos de planejamento para estados, municípios e Consórcios públicos que representam o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no território, tendo a função de identificar áreas favoráveis para disposição final do resíduo, as possibilidades de soluções consorciadas, ações de participação de grupos de interesse, cálculo dos custos, formas de cobrança da prestação dos serviços, identificação medidas saneadoras, entre outros. De acordo com a PNRS, os estados devem elaborar o Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, cada município deve elaborar o seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS e, quando optarem por soluções consorciadas, o Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PIGRS (BRASIL 2010; SILVA 2015).

2.5 Considerações finais

Como visto neste capítulo, a aprovação da Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), após vinte anos de discussões no Congresso Nacional, foi o fato mais importante a respeito da gestão de resíduos sólidos no Brasil e expressou, diretamente, o interesse e necessidade de diversos atores sociais em solucionar os problemas oriundos do aumento da produção de resíduos e descarte inadequado. O Ministério do Meio Ambiente - MMA, em conjunto com órgãos dos Governos Federal, estaduais e municipais, iniciativa privada, organizações não governamentais e sociedade civil, principalmente a partir da promulgação da Lei, vem propondo e desenvolvendo ações a fim de viabilizar a implementação da PNRS, sendo o Plano Nacional de Resíduos Sólidos o mecanismo de gestão mais importante, embora ainda esteja em sua versão preliminar.

No próximo capítulo, o foco da análise é colocado sobre um dos mais importantes instrumentos de coordenação da ação dos entes federados na gestão dos resíduos sólidos, os Consórcios públicos.

3. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: UM INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é o marco mais importante na normatização para a gestão de resíduos sólidos e pressiona os governos de todos os níveis, principalmente os municipais, a cumprir exigências como o fechamento dos lixões, o tratamento, a reciclagem e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos. No entanto, municípios, particularmente os de pequeno porte, enfrentam dificuldades para a gestão da política, como a falta de recursos financeiros e de capacidade técnica, inclusive para o planejamento das ações. Sendo assim, os Consórcios públicos são indicados e priorizados como estratégia de acesso a recursos do Governo Federal, a fim de tornar a prestação dos serviços mais eficiente (SILVA, 2015).

Segundo Mendes (2013), os custos médios de bens e serviços públicos municipais estão diretamente relacionados ao tamanho territorial e populacional dos municípios. Em municípios muito pequenos, a falta de mercados produtores e consumidores não atrai investimentos, aumentando os riscos e custos fixos iniciais da implementação eficiente da política pública. Sendo assim, a junção regional de pequenos municípios seria capaz de reduzir os custos unitários e garantir a prestação de bens e serviços mais eficiente. As atividades de gestão de resíduos sólidos, como exemplo, a construção e operação de um aterro sanitário, podem ser desenvolvidas por meio de parcerias público-privadas, concessões ou Consórcios públicos, sempre com a participação governamental, pois empresas privadas, no geral, não estão dispostas a arcar com os custos de longo prazo individualmente.

Esse capítulo tem como foco os Consórcios públicos. Na primeira seção, é apresentado o conceito de Consórcio público como uma forma de associativismo territorial que possibilita a cooperação e a coordenação da ação dos entes federativos na implementação de políticas destinadas a resolver problemas que afetam mais de um município ou estado. Na segunda seção, é feito um apontamento de instrumentos importantes à implementação e permanência dos Consórcios. Na terceira e última, é apresentada a evolução dos Consórcios Públicos como instrumento de gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil.

3.1. Consórcios públicos: conceitos e definições

Um dos instrumentos incentivados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS é a prestação regionalizada dos serviços de gestão de resíduos sólidos através da formação de Consórcios públicos. O consorciamento, forma de associativismo territorial, nos termos discutidos por Abrucio (2010), diz respeito à “cooperação entre territórios, através da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregam, horizontal ou verticalmente, mais de um nível de governo” (ABRUCIO, 2010, p.179). Ou seja, o consorciamento permite aos entes federados a implementação de arranjos institucionais de modo mais horizontal, sem a verticalização e a hierarquia presentes em outros modelos de cooperação federativa. Os problemas sociais e urbanos podem ser amenizados ou até mesmo solucionados se a coordenação e a cooperação federativas forem fatores predominantes de organização visto que “(...) articulações de cooperação horizontais (município-município) e verticais (estado-município, União-estado-município) se tornam necessárias para a viabilidade do desenvolvimento de diferentes políticas públicas” (MUNIC, 2015, p. 36). Os consórcios públicos passam a ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação horizontal como instrumentos de cooperação vertical. Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Considerando o alto custo da demanda pública e a baixa capacidade técnica para gestão de resíduos sólidos, a formação dos Consórcios públicos é uma alternativa para os municípios de pequeno e médio porte produzirem resultados mais econômicos e que atendam de forma efetiva às demandas sociais. (MENDES, 2013; SILVA, 2015; MUNIC, 2015).

Os Consórcios públicos de direito público são autarquias de cooperação voluntária entre entes da Federação, podendo ser formados horizontalmente entre a mesma esfera de governo - município e município ou estado e estado – ou verticalmente, entre entes federativos diferentes - município e estado ou, município, estado e União. A finalidade é prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem atender o interesse coletivo, no caso da gestão de resíduos sólidos, serviços de coleta, implantação de unidades de compostagem e material reciclável, construção e operação de aterros sanitários para disposição final, entre outros (SILVA, 2015).

A fim de solucionar problemas que afetam mais de um município, foi possível às administrações públicas municipais formarem alianças para a execução de projetos de maior porte ou abrangência regional, de interesse comum. Sendo assim, os Consórcios públicos surgem como instrumento de planejamento e gestão de atividades específicas e têm possibilitado a discussão de um planejamento regional mais eficiente em vários aspectos, como, por exemplo, a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a racionalização de equipamentos, a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, entre outros (MUNIC, 2015).

A prestação de serviços através da execução de Consórcios públicos é prevista no art. 241 da Constituição Federal, o qual estabelece:

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 241).

Além disso, a Lei dos Consórcios públicos – LCP (11.107/2005, regulamentada pelo Decreto 6.017/2007) dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios realizarem serviços públicos de forma integrada. Esses instrumentos não instituíram os Consórcios públicos ou a gestão associada de serviços públicos, já previstos na Constituição Federal, mas têm o papel de “adaptar a legislação federal à realidade da cooperação federativa, eliminando dificuldades que impediam que tais institutos fossem realizados com segurança jurídica” (BRASIL, 2005b;MUNIC, 2015, p. 37).

No caso dos resíduos sólidos urbanos, o Gerenciamento Integrado significa “o envolvimento de diferentes órgãos da administração pública e da sociedade civil com o propósito de realizar a limpeza urbana, a coleta, o tratamento e a disposição final do lixo” (IBAM, 2001, p.8).

3.1.1 Regulação, fiscalização e prestação de serviços dos Consórcios Públicos

Como autarquia, o Consórcio Público integra a administração indireta de todos os entes federativos que o formam e, ao se constituir, possui personalidade jurídica própria e representatividade legal, podendo prestar serviços de forma direta ou como ente contratante delegando a função.

As atividades de regulação do manejo de resíduos sólidos podem ser executadas por um órgão criado, por lei, pelo estado, municípios consorciados ou pelo próprio Consórcio, que nesse caso deverá delegar a função de regulação a um órgão específico dentro de sua organização, garantindo a independência decisória. A fiscalização poderá ser terceirizada, realizada pelo próprio Consórcio ou delegada à Companhia de Saneamento do Estado. No modelo convencional municipal, por exemplo, a organização do manejo dos resíduos sólidos é feita pelo Departamento de Limpeza Urbana Municipal, com atuação no território municipal, realizando a coleta, o transporte, tratamento e disposição final dos resíduos (SILVA, 2015, BRASIL, 2005, BRASIL, 2007).

O Consórcio pode ser o próprio prestador de serviços da gestão de resíduos sólidos ou delegar os serviços, por meio da terceirização ou por meio de Concessão ou Parceria Público-Privada (PPP); contrato de programa é o mais presente, seguido pela concessão e, por último, pelas parcerias público-privadas (PPP). (SILVA, 2015, p.92)

3.2 Instrumentos de gestão que facilitam a implementação dos consórcios público no Brasil

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, desde 2002, vem coletando dados referentes a gestão ambiental dos municípios brasileiros, propiciando um diagnóstico tanto do aparato institucional quanto das condições ambientais. Há também órgãos de governo importantes que vem colaborando com produção de dados referentes a gestão de resíduos

sólidos, produção que, no entanto, ainda é deficitária, prejudicando a produção de políticas públicas eficientes.

O Brasil possui 5.570 municípios, dos quais aproximadamente 90% possuem população inferior a 50.000 habitantes (IBGE, 2014). Segundo a Munic, em 2017, 3 540 (74,1%) municípios brasileiros dispunham de Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA -, cuja função é assessorar o Poder Executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente. Estas instâncias são compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado e integram os Sistemas Nacional e Estadual de Meio Ambiente. Apesar de não terem a função de criar leis, os CMMAs podem sugerir a sua criação, bem como fazer a regulamentação das leis já existentes, por meio de resoluções, quando isso signifique estabelecer limites mais rigorosos para a qualidade ambiental ou facilitar a ação do órgão executivo.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA, cuja criação deve ser autorizada por lei municipal, tem a finalidade de assegurar recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das ações da política de meio ambiente no município. As receitas do FMMA, a exemplo, as multas aplicadas pela prefeitura por infrações ambientais, devem ser direcionadas ao aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental, podendo ser utilizados por órgãos da administração direta ou indireta do próprio município, Organizações Não Governamentais - ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, sindicatos entre outras instituições, desde que sem fins lucrativos.

Em 2017, 2.803 (50,3%) dos municípios brasileiros tinham FMMA. Os fundos estão presentes na maioria dos municípios com mais de 20.000 habitantes (71,4%), chegando a atingir 100,0% nos municípios com mais de 500.000 habitantes. Dentre os municípios que tem FMMA, 35,9% informaram que o fundo foi utilizado em ações e projetos na área de meio ambiente em 2017 sendo, portanto, considerados ativos. Os FMMA ativos estão mais presentes naqueles com população acima de 100 000 habitantes (57,1%) (MUNIC, 2017).

A União, os estados e o Distrito Federal tem competência legislativa concorrente no que tange à temática meio ambiente, cabendo aos municípios suplementarem as legislações das demais esferas e legislar sobre temas de interesse local.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 24).

As ações administrativas são comuns a todos os entes federados na área de proteção ambiental, combate à poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora. Portanto, a política ambiental é de responsabilidade compartilhada, havendo espaço para a construção nos municípios de arranjos institucionais locais para gestão ambiental

Segundo a Munic 2017, 67% dos municípios brasileiros tinham legislação específica para tratar da questão ambiental ou algum instrumento de gestão. Em relação a faixa de tamanho da população, verifica-se que quanto maior a faixa populacional maior a presença de municípios com legislação ambiental, chegando a 100% nos que possuem mais de 500 000 habitantes. Ainda nesse ano, houve avanços em todas as faixas, com destaque para a de até 5 000 habitantes, onde a incidência passa de 44,1%, em 2012, para 59,5%, em 2017. A legislação ambiental ou instrumentos de gestão ambiental mais presentes são os que tratam de saneamento básico (47,1%), coleta seletiva de resíduos sólidos domésticos (41,9%) e área e/ou zona de proteção ou controle ambiental (32,2%).

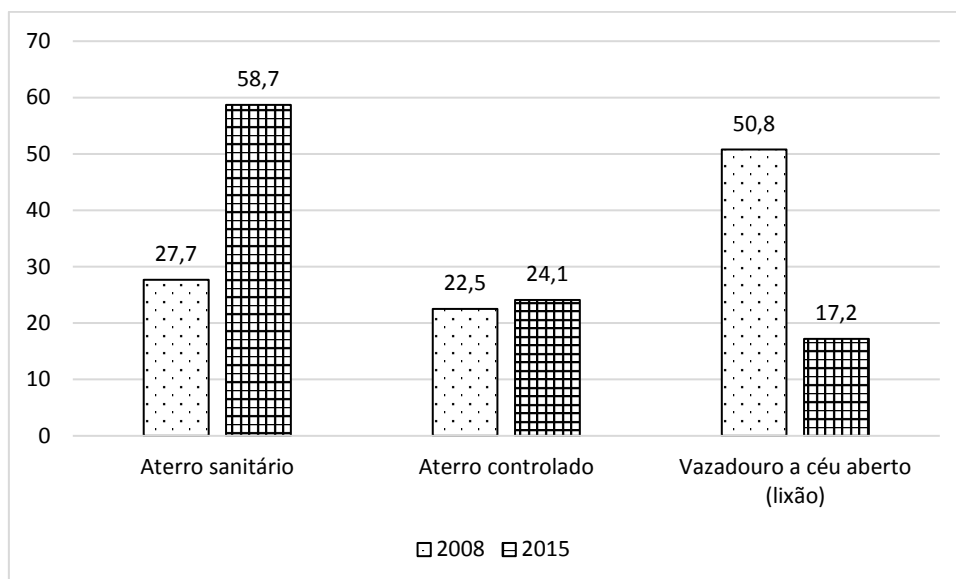
A Munic 2017 também investigou se o município possuía um Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos - PIGRS, nos termos estabelecidos pela PNRS. O conteúdo do plano pode ser simplificado no caso de municípios com menos de 20 000 habitantes. Contatou-se que 54,8% dos municípios possuem um PIGRS e 82,1% dos que têm esse plano, o mesmo abrange apenas o município investigado e não um grupo de municípios. A presença do plano tende a aumentar na medida em que se avança de faixas menores para maiores de tamanho de população do município, variando de 49,1% nos municípios de 5 001 a 10 000 habitantes para 83,3% nos que possuem mais de 500 000 habitantes (MUNIC, 2017).

3.3 Gestão de resíduos sólidos via Consórcios públicos: o panorama brasileiro

No Brasil, as três principais formas de disposição final dos resíduos sólidos são os vazadouros a céu aberto (lixões), os aterros controlados e os aterros sanitários. Em 2008, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB revelou que os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíam o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros. Já em 2015, a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE¹, constatou que a maioria dos resíduos sólidos urbanos coletados (58,7%) foram encaminhados para aterros sanitários, que são a forma de destinação ambientalmente adequada. Apesar da importante evolução e aprimoramento do panorama da destinação final dos resíduos no Brasil, em 2015, as unidades de destinação inadequadas ainda estavam muito presentes em todas as regiões do país e recebiam mais de 82.000 toneladas de resíduos por dia, com elevado potencial de poluição ambiental (PNSB, 2008; ABRELPE, 2015). O Gráfico 1 evidencia a evolução da destinação final dos resíduos sólidos no Brasil, de acordo com as duas fontes consideradas.

¹ Associação civil sem fins lucrativos que representa as empresas que atuam nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e seu objetivo principal é promover o desenvolvimento técnico-operacional do setor de resíduos sólidos no Brasil. A ABRELPE é a representante no Brasil da ISWA – International Solid Waste Association, a principal entidade mundial dedicada às questões relacionadas aos resíduos sólidos, e sede da Secretaria Regional para a América do Sul da IPLA (Parceria Internacional para desenvolvimento dos serviços de gestão de resíduos junto a autoridades locais), um programa reconhecido e mantido pela ONU, é integrante da Iniciativa para os Resíduos Sólidos Municipais da CCAC (Climate and Clean Air Coalition), uma parceria internacional para o meio ambiente que atua em diversas frentes para redução de poluentes e no combate às mudanças climáticas.

Gráfico 1 – Destino final dos resíduos sólidos no Brasil (2008/2015) (%)

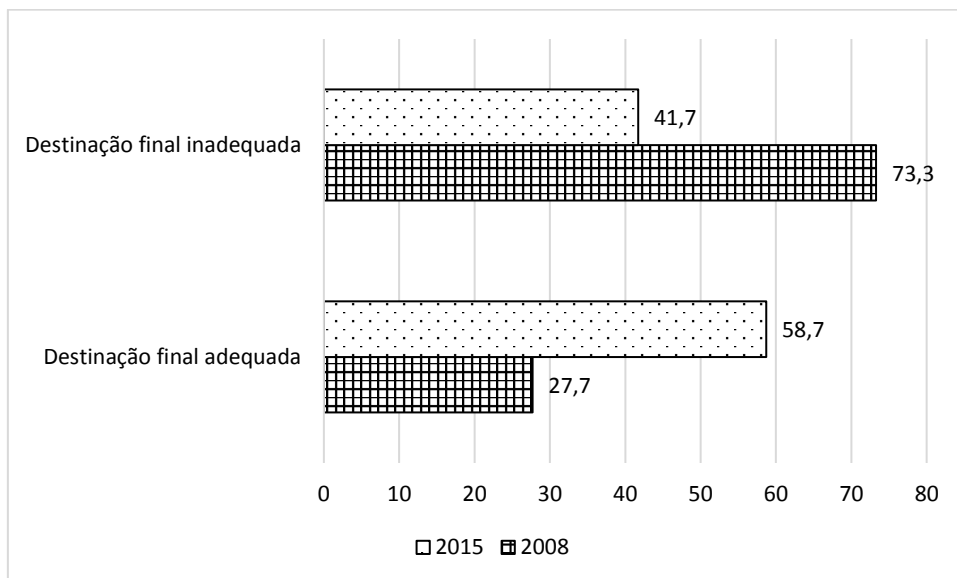


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 1989/2008 e Abrelpe, 2015. Elaboração Própria.

Observou-se que, de 2008 a 2015, houve evolução expressiva na forma de destinação final dos resíduos sólidos no Brasil, considerando que os aterros sanitários são considerados a forma ambientalmente adequada de destinação final em detrimento dos vazadouros a céu aberto, os lixões.

O Gráfico 2 também trata sobre a evolução da destinação final dos resíduos sólidos no Brasil, de forma mais sintética. Em linhas gerais, mostra que de 2008 a 2015, os resíduos sólidos urbanos foram alocados majoritariamente de forma ambientalmente adequada.

Gráfico 2 – Disposição final dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil (2008 2015) (%)

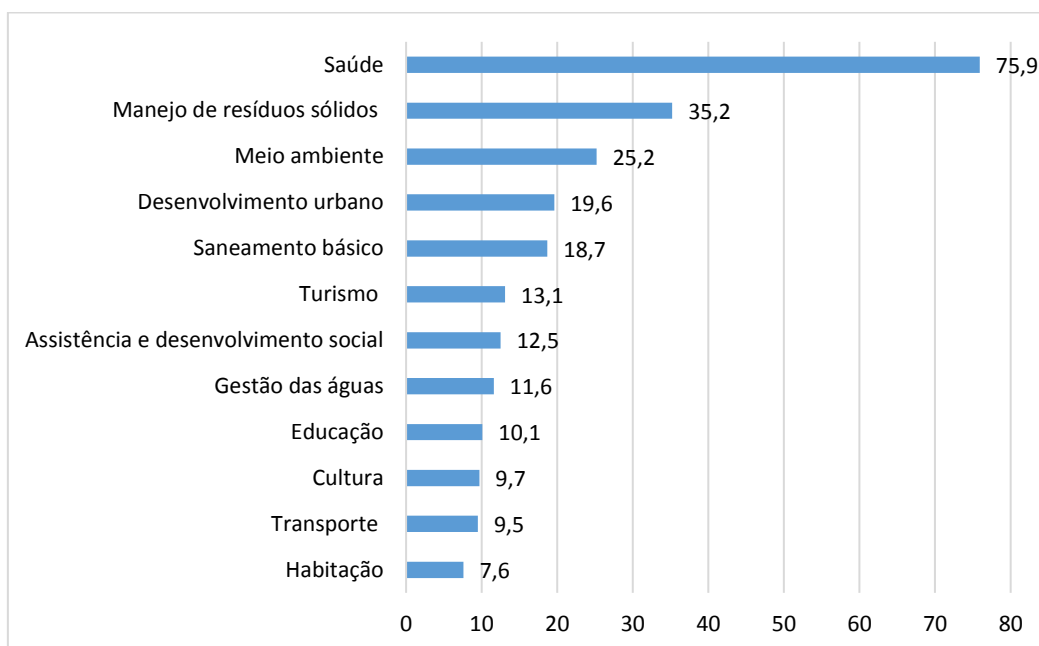


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 1989/2008 e Abrelpe, 2015. Elaboração Própria.

Segundo a Munic 2015, houve aumento no percentual de municípios brasileiros que possuem consórcio público com algum ente da federação, passando de 59,2% (3.295) para 66,3% (3.691).

Os resultados apontam que os consórcios estavam presentes em várias áreas temáticas, sendo que em 75,9% (2 800) dos municípios, a área de atuação era a da Saúde; em 35,2% (1 299), na área de Manejo de Resíduos Sólidos; e, em 25,2% (929), na área de Meio Ambiente (MUNIC, 2015). O Gráfico 4 apresenta uma síntese dos dados.

Gráfico 3 – Municípios com Consórcios públicos no Brasil, segundo a área de atuação (2015) (%)



Fonte: Munic 2015. Elaboração própria.

Observou-se também um aumento percentual dos Consórcios públicos como instrumento de cooperação horizontal, isto é, sob a forma de consórcio intermunicipal, passando de 88,1% (2 903), em 2011, para 96,7% (3 571), em 2015 (MUNIC, 2015). Um possível motivo para esse aumento é o incentivo da PNRS, instituída em 2010, no sentido de viabilizar a descentralização e prestação de serviços públicos, priorizando a obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal aos municípios que utilizem formas consorciadas de gestão, conforme artigo 18 da Lei.

A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (Vigência)

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e

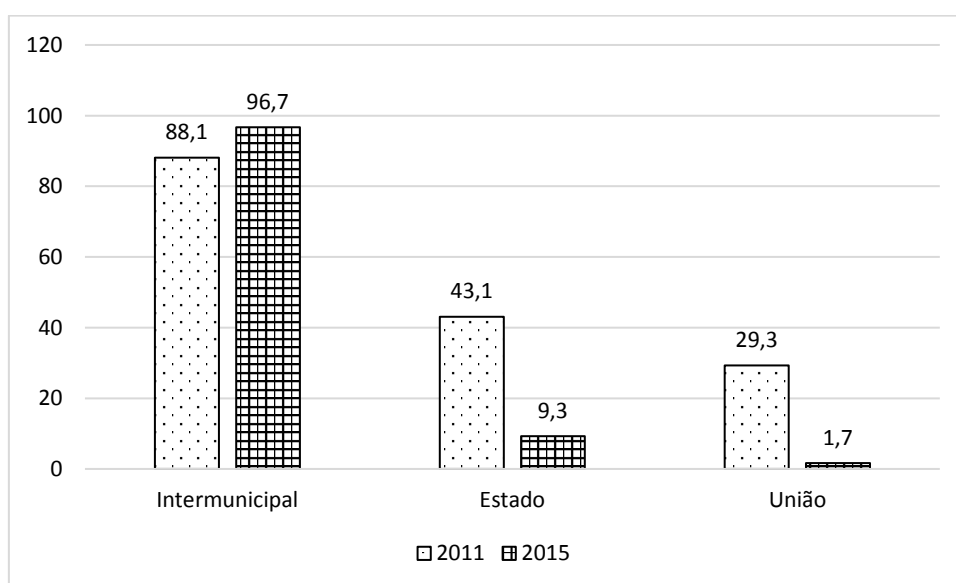
implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16 (Lei 12.305 de 2010, art. 18).

Verificou-se também um forte declínio no percentual de municípios consorciados com os estados ou a União, isto é, do instrumento de cooperação vertical. Esse declínio justifica-se, segundo a publicação, pela exigência de CNPJ como comprovação de participação do municípios em Consórcio:

Pela primeira vez na pesquisa, na coleta da informação, foi exigido o número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do consórcio como comprovação de participação do município. Em 2015, apenas 342 municípios apresentaram o CNPJ de consórcios com os estados (em 2011, 1.421 municípios informaram ter consórcio com o estado) e 64 municípios forneceram o CNPJ de consórcios com a União (em 2011, 964 informaram ter consórcio com a União) (MUNIC, 2015, p.37).

No Gráfico 4, apresenta-se a evolução do percentual de municípios com Consórcios públicos, segundo o tipo de parceria estabelecida.

Gráfico 4 – Municípios com Consórcios públicos no Brasil, segundo o tipo de parceria (2011-2015) (%)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2015. Elaboração própria.

Silva (2015) buscou identificar especificamente os Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos (GRSU) existentes no Brasil. Foram constatados 77 Consórcios, sendo alguns específicos para GRSU e outros multissetoriais, com foco predominante na GRSU. A fim de gerar novos dados, já que os próprios Consórcios, estados e municípios não possuíam muitas informações consolidadas, a autora encaminhou aos 77 Consórcios um questionário a respeito das características, finalidades e especificidades dos Consórcios públicos do território, respondido por 29 deles, sendo oito da região Nordeste, 14 da região Sudeste e sete da região Sul. Do total, 19 eram consórcios intermunicipais, e dez, entre municípios e estado. Estes fizeram parte, de fato, do estudo de caso.

Integravam os 29 Consórcios analisados 285 municípios. Os dados demonstram que a formação desses Consórcios tendeu a se concentrar nos municípios com até 50 mil habitantes. Os incentivos à sua criação referem-se à necessidade de cumprir a regulamentação estipulada pela PNRS, a carência de recursos financeiros municipais individuais e a presença de lixões nos municípios. A preocupação dos municípios com as normas impostas pela PNRS foi comprovada pelo fato de o objetivo dominante ser a disposição final correta dos resíduos sólidos, sendo 86% deles relacionados às unidades de disposição final, e 69% relacionados à erradicação de lixões e recuperação de áreas degradadas. Para os Consórcios da região Sul, por exemplo, o maior incentivo para formação de Consórcios era a presença de lixões nos municípios. A PNRS, determina, como visto anteriormente, que os planos de gestão de resíduos sólidos estipulem prazos e metas para eliminação e recuperação de lixões. A carência de recursos financeiros municipais individuais também foi apontada como incentivo para a criação do Consórcio em um total de 83% das respostas. A possibilidade de priorização no acesso a recursos da União ou incentivos instituídos pelo Governo Federal para os municípios integrantes de Consórcios públicos, consideração também presente na PNRS, incentivou a formação de 28% (oito) dos Consórcios.

Desses oito Consórcios, seis foram criados após a PNRS e apenas dois foram criados antes de 2010, ano da criação da PNRS, sendo que em um deles o Consórcio Intermunicipal de Reciclagem e Compostagem do Lixo de Minas Gerais, criado em 2004, ressaltou mudanças na constituição do Consórcio para poder ter acesso a recursos da União. ” (SLVA, 2015, p. 67).

Levando em consideração os resultados do estudo de caso, a autora fez algumas considerações importantes para avaliar a implementação de Consórcios como instrumento da PNRS. São elas:

1. A disposição final dos resíduos sólidos urbanos e, conseqüentemente, a construção de aterros sanitários, é o principal objetivo para a formação dos Consórcios;
2. A carência de recursos financeiros municipais individuais foi contatada como incentivo predominante para a criação dos Consórcios, já que esse instrumento facilita o recebimento de recursos da União de acordo com a política nacional. No entanto, a maioria dos Consórcios pesquisados não possui Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos-PIGRS ou os municípios o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos-PMGIRS, instrumentos obrigatórios para se ter acesso a esses recursos e que interferem no planejamento do Consórcio, pois várias etapas iniciais de sua formação fazem parte do PIGRS, como: realização de estudos de viabilidade econômico-financeiro, ambientais e sociais, territoriais e diagnósticos sobre a geração de resíduos;
3. A baixa capacidade técnica municipal representa um custo adicional aos Consórcios que terão que capacitar gestores dos municípios ou arcar com novas contratações. Os dados dos Consórcios pesquisados mostram que a carência de recursos humanos/técnicos municipais é um incentivo forte para a formação dos Consórcios das regiões Sudeste (79%) e Nordeste (63%);
4. As responsabilidades da prestação dos serviços de coleta, transporte, triagem, tratamento e disposição final precisam ser bem definidas, pois podem ou não ser feitas pelo Consórcio e interferem no planejamento e nos custos envolvidos. Constata-se que as Prefeituras ainda detêm a maior parte da responsabilidade em todas as atividades consideradas e que os serviços de coleta regular, seletiva e transporte são os mais centralizados nas Prefeituras. Os dados da disposição são os mais diversificados, podendo-se pressupor que é a etapa no processo de gestão com maior possibilidade de cooperação. Além disso, os dados reforçam a tendência da participação maior dos Consórcios na fase de disposição final no manejo de RSU. Os contratos do Consórcio aparecem com maior fonte de recursos para a construção, operação e manutenção dos aterros sanitários;
5. Questiona-se o engajamento das prefeituras na geração de diagnósticos referentes à gestão de resíduos sólidos e funcionamento dos Consórcios, além disso, a descontinuidade política a cada mudança de governo e interesses políticos foram apontados como desafios para a efetiva implementação dos consórcios (SILVA, 2015).

3.4 Considerações finais

Como visto neste capítulo, houve aumento expressivo no percentual de municípios brasileiros que possuem Consórcio público com algum ente da federação, sendo o manejo de resíduos sólidos e meio ambiente, áreas muito evidenciadas. Os incentivos à criação dos Consórcios públicos referem-se, nesses dois casos, à necessidade de cumprir a regulamentação estipulada pela PNRS, a carência de recursos financeiros municipais individuais e a presença de lixões nos municípios, ou seja, o destino final dos resíduos sólidos é um dos maiores objetivos para a formação de Consórcios.

Houve evolução expressiva do panorama da destinação final dos resíduos no Brasil, antes alocados prioritariamente em vazadouros a céu aberto e agora, em um processo de constante evolução, utiliza-se a gestão consorciada para garantir, em tese, a destinação final adequada. Para além do fortalecimento da consciência ambiental, visto que ao longo dos anos as discussões a respeito da preservação do meio ambiente e restauração das áreas degradadas teve alcance mundial, a PNRS é apontada como motivo para a mudança desse panorama, já que incentiva o recebimento de recursos federais pelos municípios que utilizam formas consorciadas de gestão de resíduos sólidos. Apesar da importante evolução, as unidades de destinação inadequadas ainda estão muito presentes em todas as regiões do País, pois, como foi citado anteriormente, a mera implantação de Consórcios públicos não é suficiente para manter seu funcionamento eficaz e garantir o recebimento dos recursos, problema muito evidenciado, por exemplo, pela falta de Planos de gestão.

CONCLUSÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS precisa ser aplicada levando em consideração que os arranjos institucionais interfederativos podem ser instrumentos inovadores e capazes de coordenar os esforços do poder público a favor da prestação de serviços universais e de qualidade. Para isso, é fundamental a pesquisa e produção de conhecimento a respeito desta temática, o que ainda é escasso, prejudicando a produção de políticas públicas. Também é importante fomentar ações que visem efetivar a regulação e fiscalização das atividades; compreender quais são os atuais gargalos que impedem o investimento; produzir conhecimento sobre “as experiências resultantes da retomada da operação pelo poder público local, da desverticalização da operação, do consorciamento em saneamento básico, da concessão a operadores privados e da contratação de empresas privadas para a prestação de serviços específicos ao operador público” (CUNHA, 2011, p. 23; SILVA, 2015).

Para definir a melhor forma de atuação na gestão de resíduos sólidos bem como os instrumentos mais eficientes, os tomadores de decisão devem avaliar a natureza e extensão do problema, mensurar os impactos na saúde pública e meio ambiente, identificar o alcance geográfico e avaliar as demandas do público-alvo afetado. Esses questionamentos os auxiliarão na escolha do instrumento ou combinação de instrumentos mais apropriados juntamente com o contexto político, econômico e social do território. Por muito tempo, a falta de regulamentação específica para a gestão de resíduos sólidos foi uma barreira ao planejamento de políticas públicas efetivas, sendo assim, a aprovação da PNRS foi um marco importante para essa temática e em tese, marcaria uma nova realidade para a construção dessas políticas no Brasil, na medida em que essa normatização denota a ação normatizadora e, por isso, indutora da União, e estabelece instrumentos inovadores de coordenação horizontal da ação dos entes federativos, única forma de superar a falta de capacidade técnica, financeira e operacional da grande maioria dos municípios brasileiros.

Esse trabalho evidenciou que os municípios, principalmente os de pequeno porte, têm buscado a gestão compartilhada de resíduos sólidos através dos Consórcios públicos, sendo a disposição final o principal objetivo. Se as motivações para a formação desses mecanismos concentram-se prioritariamente na fase final do processo, percebe-se que as etapas iniciais de

planejamento, como a formação dos Planos, que respaldaria, por exemplo, a escolha do local onde o aterro sanitário será implantado, são negligenciadas.

A PNRS é um importante marco na normatização do setor de resíduos sólidos, pois pressiona os governos de todos os níveis, principalmente os municipais, a cumprir ações importantes como por exemplo, o fechamento de lixões, a implementação da disposição correta dos resíduos, o tratamento, reciclagem, recuperação de áreas afetadas entre outras ações. Nesse sentido, o presente trabalho buscou discutir a PNRS e um dos arranjos federativos para sua implementação, os Consórcios Públicos, que são indicados e priorizados no acesso a recursos pela PNRS e levariam, na teoria, à eficiência da prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos.

São três os principais fatores que justificam o aumento considerável na formação de Consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos: a necessidade de cumprir o que estabelece a PNRS, a carência de recursos financeiros municipais e a priorização no acesso a recursos da União garantidos pela política nacional. Porém, exige-se que se cumpra a Lei sem a análise prévia da capacidade dos municípios em cumpri-la, o que pode levar à ineficácia da PNRS e à ineficiência no uso de recursos, principalmente quando se trata dos municípios de pequeno porte.

O incentivo priorizado pela PNRS para a formação dos consórcios públicos não assegura sua eficiência e pode, inclusive, induzir a ineficácia da política de gestão de resíduos sólidos, pois existem outras variáveis e restrições estipuladas pela Lei para o recebimento dos recursos, como, por exemplo, a existência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos- PMGIRS e Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PIGRS. Silva (2015) aponta, em seu estudo de caso, que 65% dos municípios analisados não apresentavam os Planos, e dados do IBGE (2014) reforçam esse achado ao constatar que apenas 33,48% (1.865) dos municípios brasileiros possuem PGIRS, e 30% (1.669) possuem Plano de Saneamento Básico - PSB que contemple o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, evidenciando, assim, a falta de planejamento na formação de Consórcios, impedindo-os de ter acesso a recursos governamentais. Segundo a autora, “identifica-se aí uma *falha de política* ao não se levar em consideração que, se há falta de Planos e de capacidade técnica, os objetivos da Lei ao prever esta priorização no acesso aos recursos não são alcançados” (SILVA, 2015, p.94).

Sendo assim, para o efetivo cumprimento do horizonte almejado pela PNRS, deve-se considerar a elaboração de PGIRS como prioridade para os municípios, antes mesmo da

criação dos Consórcios. É importante ressaltar também que o Plano precisa refletir a realidade e necessidades locais, muito mais do que significar um objeto de barganha para o recebimento de recursos. Silva (2015) aponta 7 mecanismos a serem implementados para a gestão de resíduos sólidos através dos Consórcios, são eles:

1. Incentivo à transversalidade setorial para GRSU;
2. Maior envolvimento federal ou/e estadual na formação dos Consórcios para GRSU;
3. Fortalecimento da capacidade técnica e institucional nas três esferas governamentais, principalmente a municipal, na área de resíduos sólidos urbanos, com destinação de recursos e programas para este fim;
4. Implementação de instrumentos de cobrança pelos serviços prestados de RS;
5. Direcionamento de recursos para a elaboração de PGIRS;
6. Estímulo à realização das etapas de primeira fase – diagnósticos; estudos de viabilidade econômico-financeira, ambientais, sociais, territoriais e distância entre os municípios para a seleção do sítio do aterro; planejamento; e consultas às partes interessadas;
7. Inclusão de mecanismos de monitoramento e avaliação (SILVA, 2015, p.94).

Pelo exposto, os custos administrativos de colocar um Consórcio em funcionamento e assegurar sua manutenção e prestação de serviços são altos, o que exige um bom planejamento, a fim de evitar, por exemplo, o retorno de aterros à condição de lixões. Nesse sentido, é preciso implementar processos de avaliação e monitoramento da política pública desde o início da sua concepção para que, dessa forma, seja possível reduzir os riscos de sua execução.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p.41-67, 2005. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni M. C. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010. Livro 9, v.1. Cap. 5, p.177-212. Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2018

ALMEIDA, Maria H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p.29-40, 2005. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, p.25-48. 2002. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015**. São Paulo: ABRELPE, 2015. Disponível em:< <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator, pela Comissão Especial, às Emendas de Plenário ao Projeto de Lei Nº 203, de 1991**. Brasília, 1991. Disponível em:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=744011&filename=Tramitacao-PEP+1+PL020391+%3D%3E+PL+203/1991>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **II Conferência**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente/ii-conferencia>>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2018b. Disponível em: www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos> Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programação do Seminário do CONAMA - Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos-PNRS. In: SEMINÁRIO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA), Brasília, 18-19 ago. 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=524> Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.305, de 2 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. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos** (Destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 203, de 1991, e apensados). Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D315A76BBD5C79E8A4883D6BDA1E47D7.proposicoesWebExterno1?codteor=402931&filena me=Tramitacao-PL+203/1991>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Nº 203, de 1991 (e seu apensos)**. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/107252.pdf>> Acesso em: 16 jun. 2018.

CASTRO, Breno A.; ARAÚJO, Maria A. D. Gestão dos resíduos sólidos sob a ótica da Agenda 21: um estudo de caso em uma cidade nordestina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.38, n.4, p.561-587, jul./ago. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6761>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Conama. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/>> Acesso em: 20 maio 2018.

CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos (Texto para Discussão). **IPEA**, Rio de Janeiro, n.1565, p.1-30, jan. 2011.

FEITOSA, Aida. II Conferência Nacional do Meio Ambiente começa neste sábado. **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CNMA)**, Brasília, 2005. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/informma/item/2953-ii-conferencia-nacional-do-meio-ambiente-comeca-neste-sabado>>. Acesso em: 24 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em:<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a. Disponível em:<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em:<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em:<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)**. Brasília: IBGE, 2008. Disponível em:<<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico dos Instrumentos Econômicos e Sistemas de Informação para Gestão de Resíduos Sólidos**: relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120814_relatorio_instrumentos_economicos.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Pesquisa sobre Pagamentos por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos**: relatório de pesquisa. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018

MENDES, Constantino C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: BOUERI Rogério; COSTA, Marco A (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, v.1, 2013. Cap.7, p.199-220.

Disponível em:<http://dgi.unifesp.br/sites/comunicacao/pdf/entreteses/guia_biblio.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MONTEIRO, José. H.P.; FIGUEIREDO, Carlos E.M.; MAGALHÃES, Antônio F.; MELO, Marco A. F; BRITO, João C.X.; ALMEIDA, Tarquínio P.F.; MANSUR, G.L. **Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em:< <http://www.resol.com.br/cartilha4/manual.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **Carta de Caxias do Sul**. São Paulo: MNCR, 2008. Disponível em: <<http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos/carta-de-caxias-do-sul>>. Acesso em: 23 maio 2018.

SANTOS, Guilherme G. D. **Análise e Perspectivas de Alternativas de Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos: O Caso da Incineração e da Disposição em Aterros**. 2011. 193f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Planejamento Energético, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:< http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/GuilhermeGarciaDiasDosSantos.pdf>. Acesso em: 7 maio 2018.

SILVA, Wanessa de Matos Firmino. **Consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:< <http://www.ceemaunb.com/mestrado/images/doc/dissertacoes/131.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2018.