



A formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no Vale do Jaguaribe, estado do Ceará: uma experiência de federalismo cooperativo

Autoria

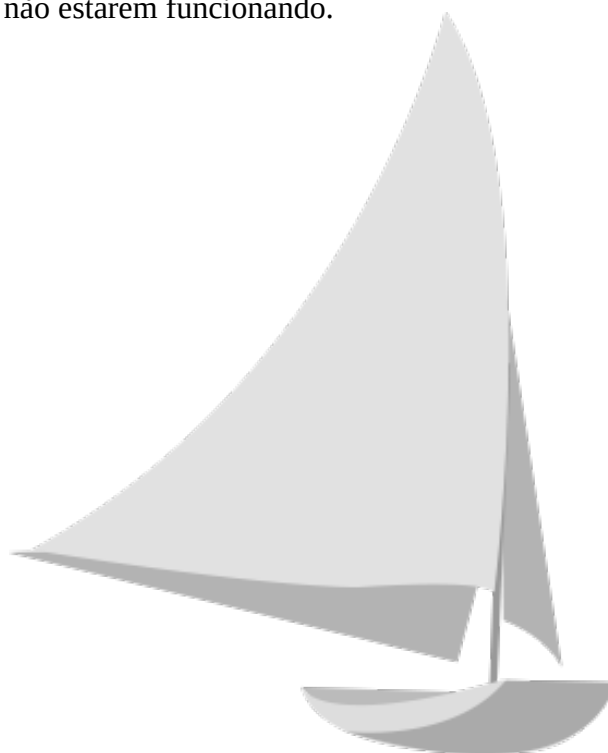
Maria das Candeias Silveira de Moraes - candeiasmorais.ce@gmail.com
outro/outro

Larissa da Silva Ferreira Alves - larissa0185@gmail.com
outro/outro

Sidnéia Maia de Oliveira Rego - sidneiamai@uern.br
outro/UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

Este artigo apresenta o caso dos Consórcios Municipais para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES) no Vale do Jaguaribe, estado do Ceará, criados com a finalidade de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Esse instrumento federativo foi definido como o melhor caminho para realizar essa política, tendo em vista a falta de gerenciamento adequado dos resíduos sólidos no âmbito do estado. Dessa forma, o objetivo geral deste artigo é relatar a forma de implantação dos COMARES no Vale do Jaguaribe, a partir do processo desenvolvido pelo estado do Ceará. Trata-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, em que foram desenvolvidas pesquisas exploratória e descritiva, utilizando dados bibliográficos e documentais. Os resultados apontam que foi desenvolvido um processo técnico, compatível com as necessidades do estado, para realizar um trabalho eficiente e eficaz, por meio dos consórcios, apesar deles não estarem funcionando.





A formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no Vale do Jaguaribe, estado do Ceará: uma experiência de federalismo cooperativoⁱ

Resumo: Este artigo apresenta o caso dos Consórcios Municipais para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES) no Vale do Jaguaribe, estado do Ceará, criados com a finalidade de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Esse instrumento federativo foi definido como o melhor caminho para realizar essa política, tendo em vista a falta de gerenciamento adequado dos resíduos sólidos no âmbito do estado. Dessa forma, o objetivo geral deste artigo é relatar a forma de implantação dos COMARES no Vale do Jaguaribe, a partir do processo desenvolvido pelo estado do Ceará. Trata-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, em que foram desenvolvidas pesquisas exploratória e descritiva, utilizando dados bibliográficos e documentais. Os resultados apontam que foi desenvolvido um processo técnico, compatível com as necessidades do estado, para realizar um trabalho eficiente e eficaz, por meio dos consórcios, apesar deles não estarem funcionando.

Palavras-chave: Federalismo; Consórcios; Resíduos sólidos; Políticas públicas; Vale do Jaguaribe.

Introdução

Para os municípios brasileiros, a realização de políticas públicas de maior complexidade é um desafio. Objetivando dirimir o problema, os municípios brasileiros estão enveredando pelo caminho da integração, por meio de consórcios, haja vista que o país é formado por entes federados.

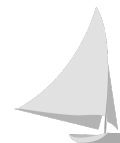
Uma política pública complexa que demanda esse tipo de caminho é a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, o que levou o governo do estado do Ceará, após uma série de estudos, a definir essa ferramenta federativa como uma estratégia para realizar a gestão integrada da política de resíduos sólidos no estado.

O Vale do Jaguaribe é uma das regiões do Ceará que não dispõe de gerenciamento adequado de resíduos sólidos, onde foi constituído dois consórcios, o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES) Unidade Limoeiro do Norte e o COMARES Unidade Jaguaribara, criados em 2009, pela associação de 11 e 04 municípios, respectivamente.

A partir desse contexto, o objetivo geral deste artigo é relatar a forma de constituição dos COMARES no Vale do Jaguaribe, a partir do processo desenvolvido pelo estado do Ceará. Para alcançar o objetivo foram usados diferentes recursos metodológicos. Sob o prisma de um estudo qualitativo, a abordagem exploratória se apresentou adequada ao considerar que o estudo tinha o compromisso de investigar um ambiente sujeito a uma intervenção. Já a abordagem descritiva foi necessária devido o estudo apresentar informações que precisaram ser tratadas e detalhadas, para melhor compreensão. (CRESWELL, 2010; GRAY, 2012). O método indutivo norteou a investigação já que a partir dele “[...] parte-se da observação de fatos e fenômenos, cujas causas se deseja conhecer”. (GIL, 2008, p. 10).

Quanto aos procedimentos foi bibliográfica e documental. As fontes bibliográficas se constituíram dos estudos de autores que contribuíram com os temas elencados nos objetivos. A discussão teórica teve a contribuição dos autores Brasil (1988; 2005; 2007), Harger (2007), Pires e Barbosa (2008), Carvalho Filho (2009), Heidmann (2009), Cherubine e Trevas (2013), Sano e Abrucio (2013), Secchi (2013), Souza (2013), entre outros. Além destes, foram pesquisados ainda artigos de periódicos, legislações e publicações governamentais.

A natureza das fontes de pesquisa foram as mais diversas, incluindo-se *sites* (governamentais, sobre consórcios, banco de dados públicos e privados, institucionais, legislativos, entre outros). Para a pesquisa documental foram usados documentos públicos,



especificamente aqueles produzidos como parte dos estudos de regionalização, além de produções acadêmicas.

Os dados coletados foram tratados por meio de categorização. As categorias são as classes em que se agruparão os dados coletados, a partir das características semelhantes. (BARDIN, 2016). Após essas fases, os dados passaram pelo processo de análise de conteúdo, que é compreendida como um conjunto de técnicas, em que por meio da identificação de indicadores, se conhece o que está por trás das palavras, as significações. (BARDIN, 2016).

A área de estudo compreende o Vale do Jaguaribe, no Estado do Ceará. É formada pelos municípios das microrregiões 10 (Alto Santo, Jaguaruanaⁱⁱ, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte) e 11 (Ererê, Iracema, Jaguaratama, Jaguaribara, Jaguaribe, Pereiro e Potiretama). (CEARÁ, 1995; 1999).

O presente artigo está dividido em seções, incluindo essa introdução. A próxima é uma exposição teórica sobre federalismo, políticas públicas e consórcios no Brasil, por entender que é necessário compreender a organização política do país que possibilita esse tipo de instituição, a partir de entes federados, inclusive como instrumento de gestão de políticas públicas. Em seguida será apresentada a análise e discussão dos resultados da pesquisa, que resgata todos os elementos conceituais levantados na pesquisa teórica, para formar entendimento do processo. Concluindo, apresentam-se as considerações finais.

Federalismo e políticas públicas no Brasil: os consórcios como instrumento de gestão

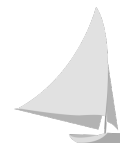
A denominação, República Federativa do Brasil, expressa na Constituição Federal (CF) de 1988, identifica o federalismo como forma de Estado e a república como forma de governo, tal compreensão é seguida desde a Proclamação da República. (PIRES; BARBOSA, 2008). Coube ainda a referida Carta Magna definir a organização político-administrativa do Brasil, formado pelos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. (BRASIL, 1988). A mesma Constituição Federal designou para cada ente federativo as suas competências. Tais obrigações são definidas como comuns, concorrentes, privativas e exclusivas. (BRASIL, 1988; CARVALHO FILHO, 2009).

Harger (2007, p. 28) entende que, “[...] a divisão de competências não impede que os entes federativos atuem em conjunto para atingir metas que devem ser perseguidas por todos”. A gestão cooperada representa uma dessas possibilidades, ao colocar no mesmo nível diferentes esferas, para a mesma finalidade administrativa. (PIRES; BARBOSA, 2008).

Segundo Souza (2013, p. 98), a Constituição em vigor, “[...] descentralizou recursos e vinculou receitas da União a setores, políticas e regiões [...]”, nesse sentido, a descentralização teve muitos pontos positivos e permitiu uma aproximação maior da população com a gestão (CARVALHO FILHO, 2009), principalmente no âmbito municipal, o que abriu caminhos para a gestão participativa e o controle social.

No bojo dessa discussão se interliga as políticas públicas, que podem ser entendidas como consequência de uma demanda observada, mediante um conjunto que envolve sujeitos e interesses. Segundo Secchi (2013, p. 1), “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Heidmann (2009, p. 31) lembra que, “a perspectiva de políticas públicas vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’”.

Nessa perspectiva surgiram os consórcios. O artigo 241 da CF, após a Emenda Constitucional (EC) nº 19 (1998) abriu os caminhos para a cooperação federativa, em que se enquadram os consórcios públicos, atribuindo a União o estabelecimento das leis disciplinares e das normas regulamentadoras. (CARVALHO FILHO, 2009).



A Lei nº 11.107 (2005) diz sucintamente que consórcio é uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. No entanto, o Decreto nº 6.017 (2007) esclarece no Art 2º, I que é “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, [...] para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, [...] sem fins econômicos”. (BRASIL, 2007).

Deve-se lembrar que, embora já existisse consórcios no Brasil desde a década de 1970, pode-se dizer que estes ainda não eram comuns, visto mais de 30 anos da existência de um instrumento, que funcionava, sem um marco legal, que ocorreu somente em 2005 e regulamentada em 2007. (CARVALHO FILHO, 2009).

Tudo isso ocorreu, de acordo com Fonseca (2013, p. 36) porque, “[...] os consórcios eram vistos como acordos de colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações”. Segundo ele, foi a política nacional de saúde de (BRASIL, 1988), que possibilitou a instituição de consórcios para gestão dos serviços de saúde. Outras áreas também constituíram consórcios, incluindo resíduos sólidos, que “[...] cresciam independentemente de sua legalidade, resultado do esforço de lideranças políticas envolvidas [...]” (FONSECA, 2013, p. 36), constituindo-se em mais um instrumento de pressão para a regulação do setor. Nesse sentido, reforça-se o papel dos consórcios com as formas de governança, e superação dos entraves advindos da tradicional gestão estatal, que já não atende às demandas correntes e que se faz urgente caminhar sob o prisma de uma nova gestão pública.

Com esse pensamento, Fonseca (2013) aponta que, os consórcios se caracterizam pela “articulação de atores e regiões, com suas confluências e conflitos. Isso se dá em razão de sua capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais, por meio de instituições públicas, e da pactuação e mobilização de diversos e contrastantes atores”. (FONSECA, 2013, p. 35). Diante de toda essa discussão, aponta-se que o desafio, “[...] repousa no confronto entre a dinâmica da construção do consenso entre os atores políticos e a exigência cada vez maior de celeridade para a solução das questões de relevância para a sociedade”. (MACHADO; PIRES, 2008, p. 437).

Essas reflexões se assentam no federalismo, que, admite “[...] o pacto político entre os atores federativos [...]”. Tal cenário depende de novos paradigmas, sobretudo, “[...] de uma classe dirigente vocacionada a conduzir o país em seu novo ciclo histórico de desenvolvimento”. (CHERUBINE; TREVAS, 2013, p. 24). Segundo Pires e Barbosa (2008, p. 52), “[...] um federalismo cooperativo eficaz, deve-se apoiar em **mecanismos institucionais e contratuais de governança compartilhada** ou em trocas compartilhadas pela União”. O grifo chama a atenção para a personalidade dos consórcios, que se enquadra nesta perspectiva.

No entanto, os consórcios na área de resíduos sólidos são apenas um dos exemplos. De acordo com o Banco de dados do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF) há inúmeras possibilidades de atuação dos consórcios. São 695 consórcios no Brasil catalogados pelo Observatório, classificados em 27 áreas diferentes, Figura 1. Destes, 102 são na área de resíduos sólidos.

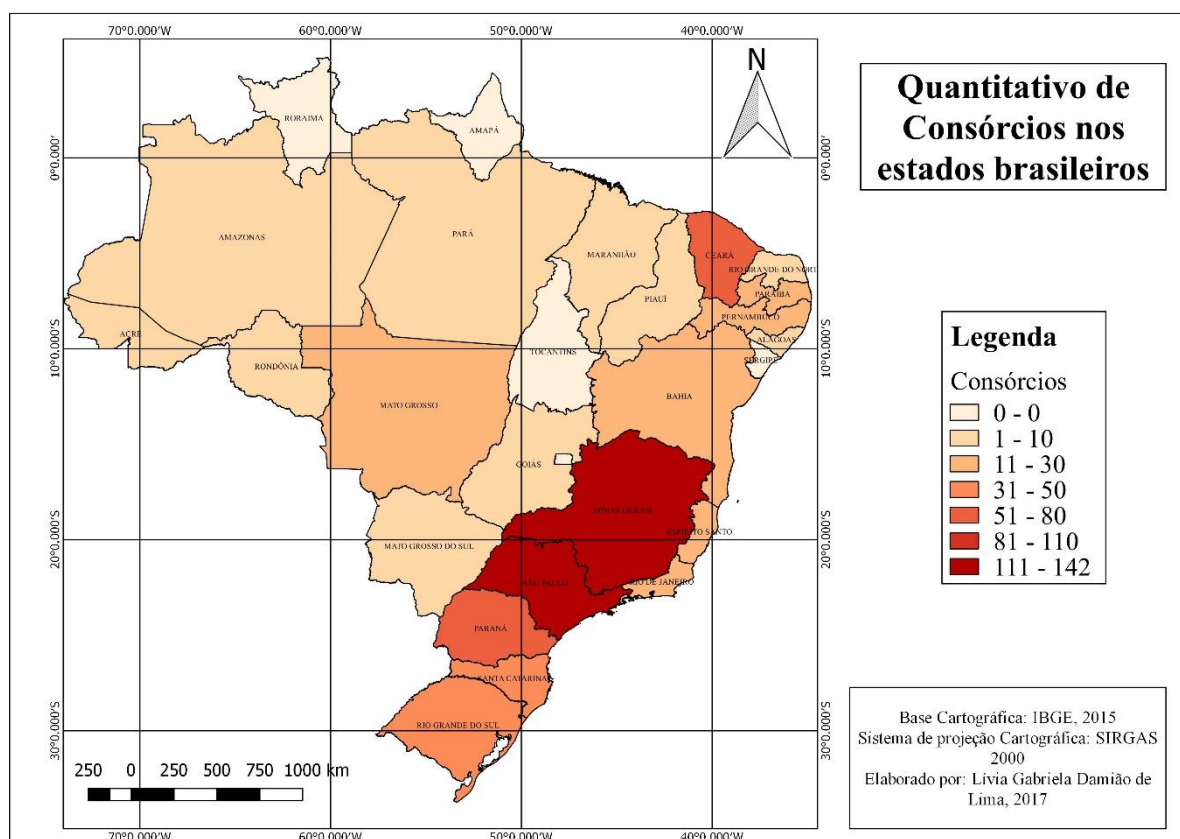
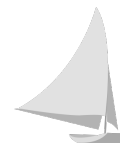


Figura 01. Distribuição Quantitativa de Consórcios no Brasil.

Fonte: Dados sistematizados pela autora (2017), com base em OCPF (2016).

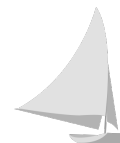
É nesse contexto federativo que se situa o COMARES, objeto de estudo deste artigo e importante instrumento para propor e executar ações que resultem na correta gestão dos resíduos sólidos dos municípios do Vale do Jaguaribe, de forma ambientalmente correta.

Processo de regionalização que resultou na formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no Ceará

Pode-se afirmar que o Estado do Ceará foi um dos primeiros estados do Nordeste a empreender ações no campo do saneamento básico, buscando desenvolver políticas específicas para a problemática dos resíduos sólidos na sua área de abrangência, antes mesmo da edição da Lei nº 12.305 (2010), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e da Lei nº 11.445 (2007), que estabeleceu as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico.

Um dos caminhos perseguidos pelo Estado se respaldou no federalismo, para tanto, o governo do estado designou estudos para a identificação das estratégias de gestão dos resíduos sólidos, apropriadas para o seu território.

Pesquisas realizadas por Torres (2016) revelaram que os estudos para a regionalização no estado, resultante nos COMARES, dentre eles as (Unidades Limoeiro do Norte e Jaguaribara) surgiram de um serviço prestado por meio de financiamento externo com o governo da Espanha, que dispunha de recursos para ser investido nos países subdesenvolvidos, em programas ambientais, contanto, que o referido serviço fosse realizado por empresas daquele país. Em 2005, o governo do Ceará contratou o referido financiamento no valor de 300 mil euros. O serviço foi então realizado pelas empresas daquele país, Prointec e Cadic que realizaram os estudos de viabilidade técnica para a disposição adequada dos resíduos sólidos no Estado. (Torres, 2016). Esse estudo gerou os seguintes subprodutos:



- a) Diagnóstico da situação de coleta e destino final dos resíduos sólidos nos municípios do Estado do Ceará;
- b) Programa Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará;
- c) Proposta para localização de Aterros: Descrição dos trabalhos cartográficos;
- d) **Planos Locais de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (por consórcios), neste caso 30;**
- e) Anteprojetos da construção de Instalações de Tratamento de Resíduos (ITR);
- f) Sistema de gestão e funcionamento de Instalações de Tratamento de Resíduos. (TORRES, 2016, p. 224, grifo nosso).

Conforme exposto, o estudo ofereceu todos os elementos necessários à gestão adequada dos resíduos sólidos no Estado, restando apenas a sua execução, a partir da construção das estruturas, das políticas estruturantes e da contratação dos recursos humanos. Tudo isso teve como ponto de partida um diagnóstico que retratou que a gestão praticada pela maioria dos municípios era inadequada, recomendando que o correto seria a destinação dos rejeitos em aterros sanitários. Observando que esta tecnologia era inviável financeiramente para cada município, foi também recomendado que a construção desses aterros se desse por regionais, para gestão na forma de consórcios intermunicipais (TORRES, 2016).

A distribuição regional, por sua vez, resultou para o Vale do Jaguaribe, em agrupamentos internos, que teve a seguinte formatação: **UL – Limoeiro do Norte e UJ – Jaguaribara.**

Os grifos para Limoeiro do Norte e Jaguaribara se referem ao fato de os mesmos terem sido escolhidos como sede dos seus consórcios e aterros. Esse processo foi realizado no Vale do Jaguaribe, em 2009, por meio de um instituto contratado para esse fim.

O Instituto para Desenvolvimento de Consórcio – IDC, [...], foi contratado pelo Governo do Estado para mobilizar os gestores e implantar os consórcios intermunicipais, executando as etapas legais necessárias para a formação do consórcio a saber: protocolo de intenções, leis de ratificação municipais, estatuto social, regimento interno, contrato de rateio e contrato de programa. (TORRES, 2016, p. 235).

Todos esses momentos foram possíveis porque o Brasil é organizado em entes federados e o federalismo permite a distribuição de poder entre eles, seja político, ou econômico, fortalecendo o municipalismo. (PIRES; BARBOSA, 2008). Nesta condição, podem se integrar com a finalidade de execução de políticas públicas compartilhadas, são as chamadas relações intergovernamentais, com finalidade administrativa. (SANO; ABRUCIO, 2013).

Observa-se que todo esse processo teve início bem antes da instituição da PNRS. Havia, no entanto, a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) de 2001 e a lei dos Consórcios de 2005, além, é claro, de várias normas e resoluções de órgãos competentes, a exemplo do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Tudo isto fomentava o processo e permitia sua formatação no âmbito legal.

Nestes processos, ficou evidenciado que a regionalização era a alternativa oportuna para a gestão integrada de resíduos sólidos no Estado, o que já era recomendado pela Lei nº 13.103 (2001), a Política Estadual de Resíduos Sólidos, que apontava o agrupamento por microrregiões. A última definição de microrregião, no contexto do Ceará e que precedeu os estudos da PROINTEC deu-se através da Lei Complementar nº 03 (1995) e Lei Complementar nº 18 (1999), onde nesse contexto se encontram os municípios que fazem parte dos consórcios em estudo. Nessa condição, a regionalização para a formação do COMARES resultou do



aglomerado destas microrregiões, com 15 municípios, sendo que estes foram divididos para serem atendidos por dois consórcios distintos, o COMARES UL, com 11 municípios (Alto Santo, Ererê, Iracema, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte) e o COMARES UJ, com 4 municípios (Jaguaratama, Jaguaribara, Jaguaribe, Pereiro).

Para se chegar a essa formação, alguns critérios também foram definidos como parâmetros pelo estudo: a) análise da produção de resíduos; b) a acessibilidade viária entre os municípios a serem considerados na microrregião (BRs, CEs); c) a localização do aterro. (PROINTEC, 2005). Tudo isso implica diretamente na viabilidade econômica, sendo a capacidade do aterro como um importante elemento a ser observado, para a própria expectativa da sua vida útil e, por ser uma tecnologia de grande porte, envolve diretamente as características geográficas, sobretudo, de localização. Assim, esses aspectos podem ser compreendidos como sociais, demográficos, financeiros, de produção de resíduos, de acesso e até a polarização de municípios, garantindo o ganho de escala, a partir do caminho mais viável. (CEARÁ, 2012).

Por isso, buscou-se também aproveitar as estruturas existentes de aterros sanitários para compor esse sistema de consórcios. Dessa forma o município de Jaguaribara, por possuir à época um aterro recém construído, foi designado como sede de um consórcio e tal aterro deveria ser viabilizado para se adequar à demanda de outros municípios, conforme explicitava o Plano Diretor do município. (CEARÁ, 2001).

Foi nesse cenário de espaço para governança que o Vale do Jaguaribe foi regionalizado na formatação indicada pela PROINTEC e foram constituídos os consórcios pelo IDC. Identificou-se nessa etapa, que o produto final entregue pelo IDC aos grupos de consórcios se referem somente a aterros com a finalidade de disposição final, assim denominado “Consórcio para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES)” (CEARÁ, 2016), o que não é adequado, visto reduzir a sua função apenas à gestão de um aterro e não de uma política de âmbito maior, os resíduos sólidos.

Por isso, desde 2008 que são dispendidos esforços no sentido de alterar essa proposição para a gestão integrada de resíduos sólidos, isto porque a instituição na forma de Consórcio para Aterro de Resíduos Sólidos não dá conta das especificidades do processo. Para tanto, a COSAN está trabalhando na alteração dos estatutos dos consórcios, “[...] com o objetivo de ampliar a atuação destes, passando de compartilhamento de aterros sanitários para o compartilhamento das estratégias de gestão integrada de resíduos sólidos nos municípios consorciados, indo, assim, para além da disposição final”. (CEARÁ, 2016). Este esclarecimento é importante, visto que os COMARES ainda não tiveram efetividade no Estado, o que se credita que tenha sido este um dos motivos, tanto que já está em curso essa reformulação.

No entanto, a proposta de regionalização, independente da forma que ela foi realizada tem a vantagem de fortalecer o dinamismo existente e oferecer aos gestores uma forma de aproximar as relações e a discussão de temas comuns e caros aos municípios, onde estes podem buscar soluções conjuntas a partir desse novo modelo de gestão, em que o princípio da coletividade se sobrepõe à individualidade, em que as demandas de mesma natureza devem ser percebidas como oportunidades de superação das dificuldades, a partir da junção dessas forças representativas. (ROMANI; SEGALA, 2014).

Esse é o fundamento do federalismo, do qual os gestores devem se apropriar e usar em favor do seu território administrativo. Dessa forma, percebe-se que o federalismo é uma oportunidade para o desenvolvimento de políticas, contanto que, os entes federativos se organizem para tal. Porém, se constitui em fragilidade, quando dele não são compreendidas as forças que o impulsiona a um trabalho de gestão pública, dentro dos princípios aferidos na constituição.

Nessa concepção, federalismo e espaço sugerem o arranjo territorial como um meio de viabilizar a ação coletiva e o Estado do Ceará buscou alimentar essa dinâmica. Ocorre que, para



os consórcios de resíduos sólidos a questão prática não se concretizou, mas, para os consórcios de saúde, uma política pública também empreendida em todo o Estado, sim. Torres (2016) atribui esse fato às obrigações constitucionais, já que a saúde é obrigação das três esferas, enquanto, os resíduos sólidos são de competência do município.

Conforme já foi evidenciado, o mais grave nisso é que não há uma preparação contínua junto aos gestores e equipes municipais e regionais, no sentido de manter pessoal treinado e qualificado para o desenvolvimento das ações. Talvez o que explique isso seja, também, a mobilidade dos mandatos que, por sua vez, também promove a mobilidade dos recursos humanos, na maioria das vezes, resultando na descontinuidade administrativa. (ROMANI; SEGALA, 2014). Por isso, Ceará (2012, p. 134) alerta que, “[...] os municípios não têm muito claros os seus papéis nos consórcios constituídos, embora tenham manifestado interesse pela gestão consorciada”. Isso demonstra que apesar de todo o trabalho até então realizado, o principal não foi feito, dotar os gestores, os técnicos e a sociedade civil organizada de conhecimentos, por meio de processos de formação.

Deve-se atentar que o federalismo é o fortalecimento do municipalismo. (PIRES; BARBOSA, 2008). Na seção sobre federalismo foram expostas a limitação de recursos humanos capacitados para o desempenho de atividades técnicas, bem como a falta de planejamento para percepção e execução de demandas locais. Um cenário recorrente é o município apenas executar políticas demandadas das outras instâncias federativas. Isso gera uma acomodação e talvez tenha sido essa a concepção em relação aos COMARES, por isso a falta de empoderamento dos gestores sobre a política de resíduos sólidos e a forma de executá-la.

É evidenciada a todo instante a participação do Estado como elemento articulador e fomentador, potencializando os processos, porém, nota-se um vazio, onde aqueles que deveriam ser os protagonistas, os prefeitos, são apenas elementos secundários; que receberão a demanda, após tudo ter sido decidido por meio de estudos técnicos.

Foi visto que a PROINTEC elaborou diversos documentos, entre eles planos de gestão. Assim, já entregou um projeto pronto para ser executado, o que desde 2006 não aconteceu. Ainda é importante chamar a atenção que, quando os governos contratam empresas privadas e externas para a realização destes estudos, estão ignorando seus próprios recursos humanos, que certamente teria até mais elementos e conhecimento para construir um processo condizente com a realidade e as especificidades das regiões.

Tudo isso é resultado de questões como a descontinuidade administrativa, consequência da mudança de pessoal a cada novo mandato eletivo, em que se dá a troca do gestor municipal. Deve-se, no entanto, ponderar que há políticas de governo e políticas de Estado e, neste caso, trata-se de uma política de Estado que deveria obrigatoriamente ter sido continuada pelo gestor seguinte, por se tratar de algo necessário e urgente e que exige uma atitude. Tanto que Rocha e Faria (2004) reforçam que os critérios técnicos devem se sobrepor aos interesses políticos, o que se pode compreender pelo fato de que os mandatos têm prazos definidos e as políticas são continuadas. O que os autores reforçam é que deve haver sim o comprometimento pessoal do público gestores, técnicos e outras lideranças, bem como da sociedade civil. (ROCHA; FARIA, 2004). Isso é importante por considerar o controle social, tanto na fase de implementação, quanto de execução de políticas públicas.

Há uma preocupação em torno dos consórcios, da sua concretização, enquanto instrumento de implementação de políticas públicas, já que eles foram abandonados, não houve acompanhamento e fomento a sua existência, importância e possibilidades de atuação. Isso dá uma ideia do impacto causado na região, em um primeiro momento, pela expectativa em torno de um projeto necessário, sendo que posteriormente, esse impacto foi frustrado por não ter tido continuidade e pelo fato de não ter dotado de conhecimentos aqueles que deveriam ser encarregados da tarefa.



Considerações finais

Este estudo expôs sobre um processo que levou a constituição de dois consórcios criados com a finalidade de resolver a insustentável situação da falta de gestão e gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, portanto, de uma política pública, na região do Vale do Jaguaribe, no Estado do Ceará. Percorreu-se inúmeros campos do conhecimento: teóricos, legais, governamentais, produções científicas e técnicas, para compreender como e, por que, esses instrumentos federativos foram definidos para realizar tal política.

Percorrendo todos esses caminhos, adentrou-se na organização nacional, onde descobriu-se um vasto terreno de relações e possibilidades que ainda são pouco exploradas pelos gestores públicos, mas, é onde estão os caminhos de concretização de muitas demandas do setor público, por meio do federalismo.

Foi por meio de pesquisas bibliográficas que identificou-se residir a gestão associada, sendo o instituto dos consórcios um dos exemplos reais de compartilhamento de responsabilidades, a partir dos entes federativos integrantes, sejam eles União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, ou entre um destes, como é o caso dos consórcios de resíduos sólidos do Vale do Jaguaribe, que são consórcios horizontais de municípios. Dessa forma, materializa-se uma instituição para gestão, que sobrepõe a individualidade presente no gestor municipal, visto que, são vários sujeitos operando as decisões que irão interferir na área de atuação do consórcio.

Foi possível então, compreender dessa vasta área, os seus aspectos políticos e territoriais, sobretudo, quanto aos que concorreram na identificação do federalismo, que definiu o modelo de gestão apropriado. Ao passar pelo processo de desenvolvimento de dois consórcios, este território se afirmou para servir aos interesses institucionais de governança.

Assim sendo, o processo investigado foi estritamente técnico, evidenciando que a regionalização era o melhor caminho, na forma de gestão associada, por meio de consórcios, para gerir a política de resíduos sólidos no Estado e, em específico, no Vale do Jaguaribe. Os estudos apontaram ainda os produtos que conduziram o Estado a um trabalho eficiente e eficaz na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, porém, houve incapacidade de execução do plano e operacionalização dos consórcios, o que levou todo esse movimento a não concretizar os fins ao qual ele foi criado.

Espera-se que os aspectos levantados, bem como os resultados enunciados contribuam para a promoção de reflexões e análises sobre o processo e suscite o interesse no empreendimento de novas pesquisas e, principalmente, do resgate das ações práticas. No campo empírico, espera-se que esse levantamento seja um aporte para a qualificação do debate e um passo para o despertar da continuidade do processo em nível regional, como instrumento de fortalecimento federativo e importante ferramenta de gestão.

Referências bibliográficas

Banco de Dados sobre Consórcios Públicos no Brasil. Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF). Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/>>. Acesso em: 06 set. 2016.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Ed. rev. e amp. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* recurso eletrônico: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nos 1/1992 a 93/2016, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. – 50. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série textos básicos; n. 139 PDF).



_____. *Lei nº 11.107 (2005). Lei dos Consórcios Públicos*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-por-assunto/consorciospublicos-teste#content>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. Decreto 6.017 (2007). Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. In: CARVALHO FILHO, J. dos S. *Consórcios Públicos: (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. (APÊNDICE).

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Consórcios Públicos: (Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CEARÁ, Governo do Estado (CE). *Lei Complementar nº 03, DE 26.06.95 (DO 27.06.95)*. Define a composição da Região Metropolitana e das Microrregiões do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc03.htm>>. Acesso em: 08 out. 2016.

_____, Governo do Estado (CE). *Lei Complementar Nº 18 (1999)*. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Fortaleza, cria o Conselho Deliberativo e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza - FDM, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc18.htm>>. Acesso em: 08 out. 2016.

_____, Governo do Estado (CE). *Plano de Estruturação Urbana da Cidade de Jaguaribara*. Secretaria da Infra-estrutura – SEINFRA. Prefeitura Municipal de Jaguaribara. R. Furlani, Outubro, 2001.

_____, Governo do Estado (CE). *Proposta de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará*. Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM). Tramitty. Fortaleza/CE – 2012.

_____, Governo do Estado (CE). *Consórcios Públicos de Resíduos*. Secretaria das Cidades. Sex, 30 de Dezembro de 2016. 09:35. Disponível em: <http://www.cidades.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45081&Itemid=329>. Acesso em: 02 jan. 2017.

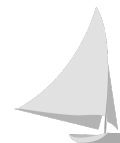
CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010).

FONSECA, F. Consórcios públicos: Possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29-40.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.



HARGER, M. *Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HEIDMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 23-39.

MACHADO, G. G; PIRES, M. C. S. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 405-440.

PIRES, M. C. S; BARBOSA, M. E. B. (Coord.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PROINTEC (2005). *Estudo de viabilidade do programa para o tratamento e disposição de resíduos sólidos do Estado do Ceará. Brasil*. Setembro/2005, 147p.

ROCHA, C.; FARIA, C. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. [En línea]. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004. <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/carlosRocha_carlosFaria.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2017.

ROMANI, A. P.; SEGALA, K. de. *Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e Articulação Intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. (Orgs.) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013. p. 213-246.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de. (Orgs.) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013. p. 91-118.

TORRES, C. N. Por uma crítica da (in)sustentabilidade capitalista: o consórcio intermunicipal para resíduos sólidos da microrregião de Cascavel - Ceará - Brasil. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza – Ceará, 2016.

Notas:

ⁱ Este estudo é parte de uma dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em sua linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Semiárido.

ⁱⁱ Apesar de também ser um dos municípios da microrregião 10, de acordo com Ceará (1995; 1999), não foi considerado na regionalização que definiu os municípios do Consórcio.