

ESTUDO PRELIMINAR DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL

Preliminary study of public consortia to the management of urban solid wastes in Brazil

Katia Sakihama Ventura¹
Maria Lúcia Passarelli Sassioto²
Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira³

Dirección de contacto: UFSCAR - Departamento de Engenharia Civil. Rodovia Washington Luis, km 235 – SP 310, São Carlos, São Paulo, Brasil. CEP:13565-905. Tel.: +55(16)3351.8262 e e-mail: katiaventura@yahoo.com

Tema: Resíduos sólidos urbanos ou municipais.
I-Ventura-Brasil
Oral

Abstract

The management of urban solid waste (MUSW) is a major challenge for municipalities in Brazil, both in small towns or big metropolitan areas, due to some issues such as financial hardship, scarcity of appropriated area for disposal and unable management capacity. An interesting strategy is the establishment of partnerships between municipalities, called “public consortium”. In this context, the main objective of this work was to identify and characterize public consortia especially related to MUSW in Brazil. This paper represents a part of another work entitled “Methodology for the formulation of consortium to integrated management of environmental sanitation”, which is being funded by the National Health Foundation (FUNASA) from Ministry of Health. A literature review was carried out to identify the public consortia for the management of urban solid waste in Brazil. It was possible to obtain 54 public consortiums in 12 States, with 26 thousand of people. It wasn’t identified indicators to evaluate waste management on public consortium. It’s necessary detailed searching to explore others information in this area.

KeyWords: urban solid waste, association management, public consortium, sanitation, indicators.

-
- 1 UFSCar - Universidade Federal de São Carlos. Engenheira civil (UFSCar) com mestrado em engenharia urbana (DECiv/UFSCar), doutora em hidráulica e saneamento pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC) da Universidade de São Paulo (USP). Professora da FATEC-JAHU, UNASP e do Departamento de Engenharia Civil (DECiv) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: katiaventura@yahoo.com
 - 2 UFSCar. Engenheira Civil (Faculdades Logatti) e Bacharel em Química (UFSCar) com Mestrado em Engenharia Urbana (UFSCar).
 - 3 UFSCar. Docente do Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos – PPGEU/UFSCar

ESTUDO PRELIMINAR DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL

Resumo

A gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU) representa um grande desafio para os municípios brasileiros, tanto em cidades pequenas quanto em regiões metropolitanas, em especial para fatores como dificuldade financeira, a escassez de área adequada à deposição desses resíduos e a falta de capacitação gerencial. Uma estratégia interessante para minimizar esses conflitos é estabelecer parceria entre municípios, por meio de consórcios públicos. Neste contexto, o principal objetivo deste trabalho foi identificar e caracterizar consórcios públicos especialmente relacionados à gestão de resíduos sólidos no Brasil. Este artigo representa parte do trabalho intitulado “Metodologia para formulação de consórcios para gestão integrada em saneamento ambiental”, o qual está sendo financiado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) do Ministério da Saúde no Brasil. Foi realizado levantamento bibliográfico preliminar para identificar os consórcios públicos em resíduos sólidos urbanos existentes no país. Assim, foi possível obter 54 consórcios públicos em 12 estados brasileiros, abrangendo cerca de 26 milhões de pessoas. Não foram identificados indicadores para avaliar a gestão desses resíduos em consórcios públicos. É necessária uma pesquisa detalhada para explorar outras informações nesta área.

Palavras-chave: resíduos sólidos urbanos, consórcios públicos, saneamento, gestão associativa, indicadores.

Introdução

A gestão de resíduos sólidos representa um desafio para os municípios brasileiros, tendo recebido um importante apoio com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei Federal 12.305/2010 - a qual exige, por exemplo, que os locais de deposição sejam adequados, eliminando até 2014 os denominados “lixões”. Mas, além da forma de disposição dos resíduos, essa lei estabelece que outras ferramentas de apoio sejam incentivadas, como a logística reversa, a coleta seletiva e a gestão compartilhada. Outras normas relativamente recentes e que devem ser destacadas são a Lei nº 11.445/2007, que trata sobre conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de saneamento (BRASIL, 2007) e a Lei Federal nº 11.107/2005, que trata sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerem e contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 2005).

Os consórcios públicos constituem-se em associações entre dois ou mais municípios (podendo contar com a participação de Estados e da União), com o intuito da execução de projetos ou obras e de fazer a operação de diferentes sistemas, envolvendo os seus participantes (IBGE, 2011). Os consórcios públicos podem ser utilizados para otimizar o uso, pelas administrações, dos recursos disponíveis para sanar problemas de interesse da população, como os de saneamento e saúde.

Dessa forma, o consórcio também permite que municípios menos privilegiados e carentes de serviços de saneamento possam ter acesso a uma maior capacidade técnica, gerencial e financeira, por meio das parcerias estabelecidas (Teixeira, 2008). Os benefícios advindos da gestão por consórcios públicos são mais significativos quanto ao uso de recursos públicos, à realização de ações inacessíveis a uma única instituição, ao aumento do poder de diálogo e à negociação dos municípios, bem como à transparência das decisões públicas (Amorim, 2007).

A constituição de um consórcio público se inicia com a manifestação de interesse de cada ente federativo em se consorciar a outros por meio do protocolo de intenções, o qual contemplará os aspectos legais e institucionais, tais como: natureza jurídica, objetivos, direitos dos usuários dos serviços, estrutura organizacional, competências, atribuições, procedimentos para o funcionamento dos órgãos do consórcio e as relações entre o consórcio e os entes consorciados. Recomenda-se um bom planejamento de todas as etapas, até a ratificação do protocolo de intenções e do contrato de rateio, sendo importante a participação de profissionais qualificados para que o funcionamento do consórcio, os planos de trabalho e a execução das atividades ocorra da melhor forma possível (FUNASA, 2008).

De acordo com a Lei Federal 11.107/2005 (conhecida como Lei dos Consórcios Públicos), entende-se por consórcio administrativo aquele constituído antes da vigência da mesma, podendo caracterizar-se por um acordo formalizado entre as partes interessadas (sem personalidade jurídica própria) ou por uma associação civil, regida pelo direito privado (que poderá ser futuramente convertida para consórcio público). Já o consórcio público caracteriza-se como sendo uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, que passa a estabelecer relações de cooperação para a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins (IBGE, 2011).

Em documento divulgado pelo sobre o perfil dos municípios brasileiros (IBGE, 2011), foram identificados os consórcios de acordo com a sua constituição, ou seja, consórcio público ou consórcio administrativo. Esse documento informa que 75% (4.175) dos municípios brasileiros participavam em algum tipo consórcios. Desse universo, 3.295 municípios (79%) declararam fazer parte de consórcio público e 2.097 deles (50%) de consórcio administrativo, conforme pode ser observado na Figura 1. Com relação aos consórcios públicos, predominam os de natureza intermunicipal (envolvendo 2903 municípios), enquanto os consórcios administrativos estaduais englobam mais municípios (1796), pouco acima dos federais (1519).

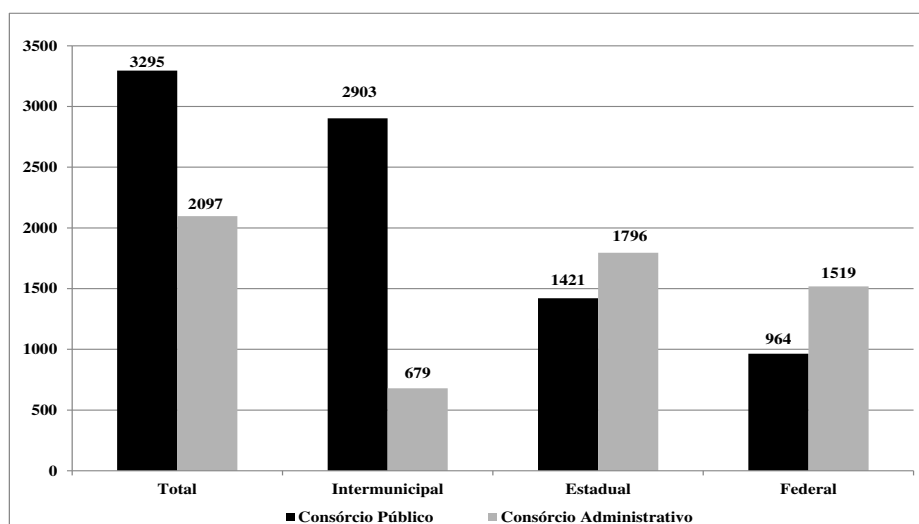


Figura 1 – Número de municípios brasileiros que participam de consórcios públicos e administrativos, segundo a natureza dos mesmos (intermunicipais, estaduais ou federais).
Fonte: IBGE, 2011.

De acordo com esse mesmo documento (IBGE, 2011), uma análise sobre os municípios que declararam fazer parte de consórcios mostra uma maior participação nas regiões Sul e Sudeste, onde 93,7% e 86,4% dos municípios, respectivamente, participavam de consórcio público. Estes valores caem para 66,2% na região Nordeste e para 59,2% e 49,6%, respectivamente, nas regiões centro-oeste e norte (ver Figura 2). Outros dados informam também que, quanto maior o porte do município, maior a participação nos consórcios administrativos, enquanto que a proporção de municípios participantes em consórcios públicos não apresenta uma tendência (Figura 2). Deve-se destacar que tais dados referem-se a consórcios nas mais diferentes áreas de atuação.

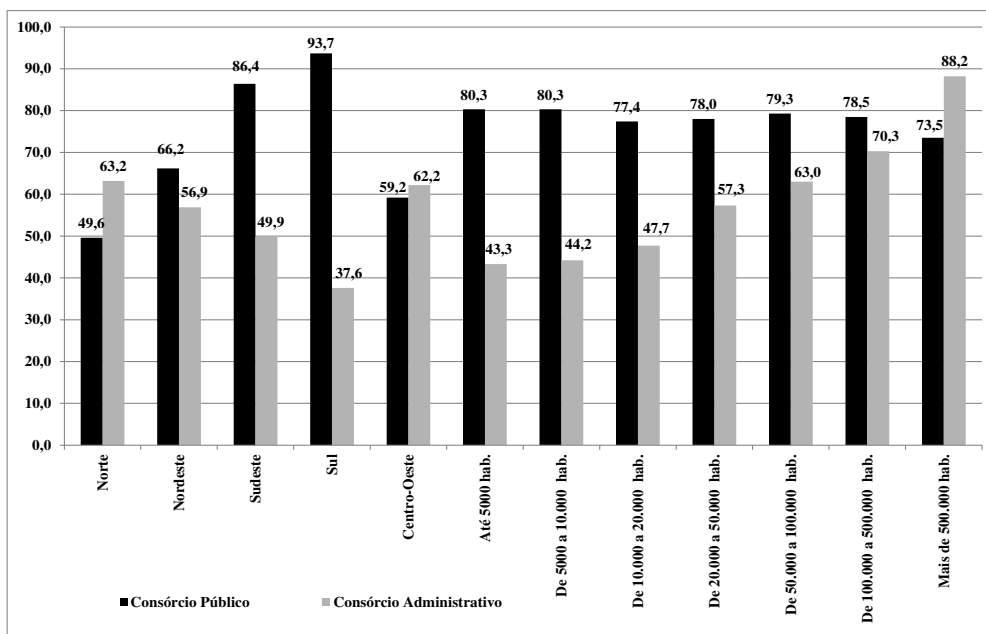


Figura 2 – Percentual de municípios participantes em consórcio público ou administrativo, segundo as Grandes Regiões e as faixas de tamanho da população municipal.

Fonte: IBGE, 2011.

Em publicação anterior (IBGE, 2009), são apresentados os percentuais de municípios brasileiros associados por meio de consórcios públicos intermunicipais, estaduais ou federais, tendo como objetivo temas de Gestão Ambiental, incluindo consórcios de saneamento. A Figura 3 apresenta tais percentuais em termos totais e divididos pelas regiões do país e por faixas de população dos municípios (IBGE, 2009). Os dados referem-se ao ano de 2009 e não fazem distinção entre consórcios públicos e administrativos.

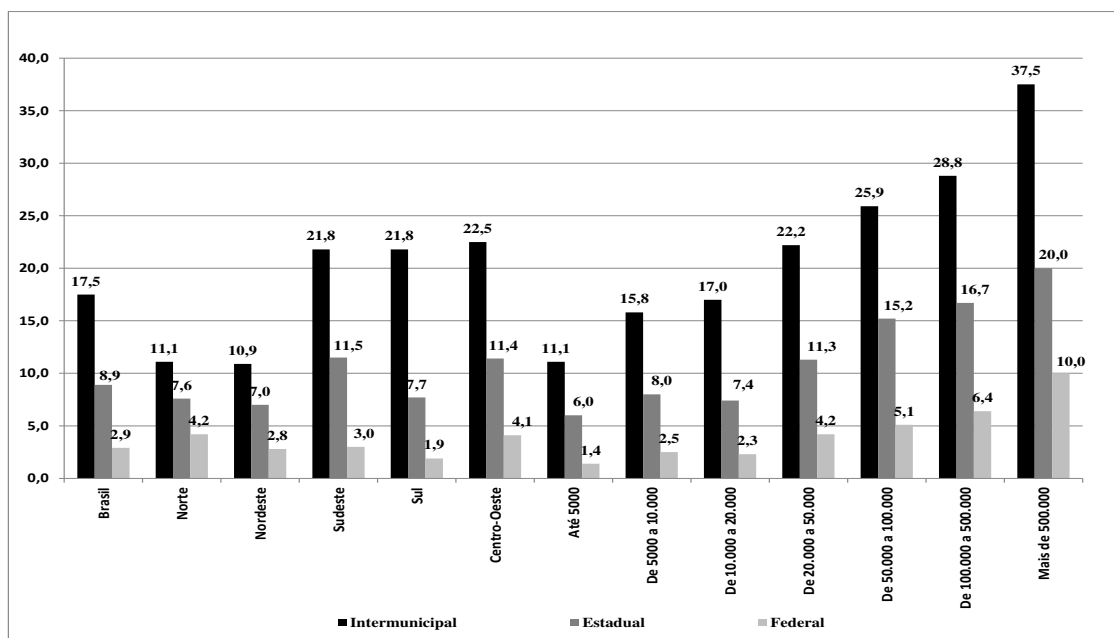


Figura 3 – Percentual de municípios participantes em consórcios intermunicipais, estaduais e federais, segundo as grandes regiões e faixas de tamanho da população municipal.

Fonte: IBGE, 2009.

Assim, verifica-se que, em termos de Gestão Ambiental, apenas 17,5% dos municípios brasileiros participavam de consórcios intermunicipais, 8,9% de consórcios estaduais e 2,9% de consórcios federais. O restante não participava de nenhum tipo de consórcio relacionado à Gestão Ambiental. Consta-se também que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste são as que mais se destacam na formação de

consórcios. No que se refere ao porte dos municípios, observa-se que o percentual de participação em consórcios nessa área tende a aumentar na medida em que é maior o número de habitantes (embora haja uma distorção, pelo menor número de municípios nas categorias populacionais maiores).

Com relação a alguns números da gestão de resíduos sólidos no Brasil, os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do ano de 2011 indicam que 98,5% dos municípios são atendidos pela coleta domiciliar de resíduos sólidos domiciliares (RSD). Esse mesmo documento estima que a massa média coletada de RSD é de 0,93 kg/hab.dia, destacando-se as macrorregiões sul (0,79 kg/hab.dia) e sudeste (0,88 kg/hab.dia) com os menores valores desse índice (Ministério das Cidades, 2012).

No que se refere às unidades de processamento, verificou-se que foram registrados 2.304 unidades de tratamento, agrupados pelo IBGE em: área de reciclagem de resíduos da construção civil (RCC), área de transbordo e triagem de RCC e volumosos, aterro controlado, aterro de resíduos da construção civil (inertes), aterro industrial, aterro sanitário, lixão, queima em forno de qualquer tipo, unidade de tratamento por microondas ou autoclave, unidades de compostagem (pátio ou usina), unidade de manejo de galhadas e podas, unidade de transbordo, unidade de tratamento por incineração, unidade de triagem (galpão ou usina), vala específica de resíduos de serviços de saúde (RSS) e outra. Desse total, apenas 26 unidades (1,1%) são operadas por sistema de consórcios públicos (IBGE, 2011), cuja distribuição de unidades de tratamento está ilustrada na Figura 4.

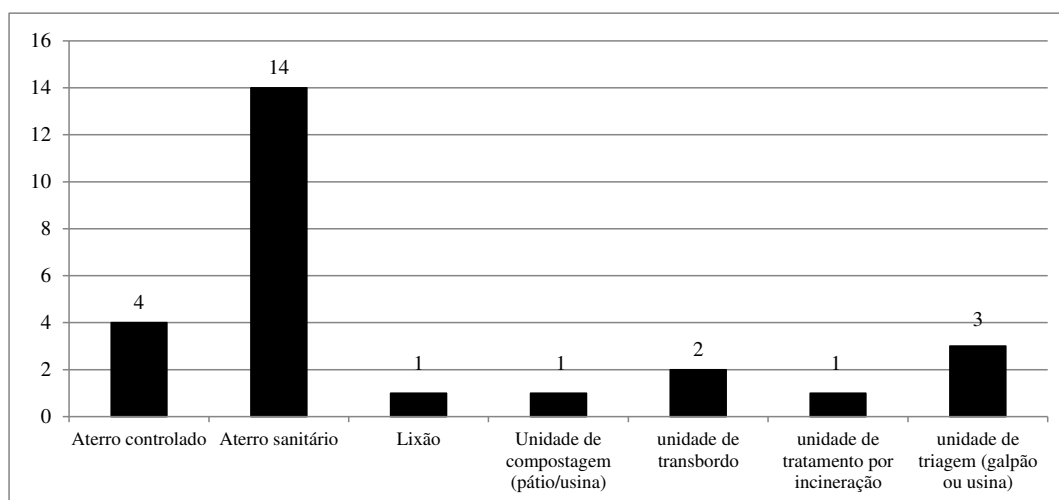


Figura 4 – Unidades de processamento de resíduos sólidos em consórcio público no ano de 2010
Fonte: Ministério das Cidades, 2012.

Uma questão pertinente aos consórcios públicos é avaliar os benefícios dos entes consorciados na realização de serviços em RSU. Isso pode ser melhor compreendido com o levantamento de indicadores de gestão em consórcios como instrumento de auxílio às decisões intermunicipais e à elaboração de políticas públicas que incentivem essas parcerias.

Assim, o presente trabalho teve como objetivo identificar e fazer uma caracterização preliminar dos consórcios públicos que, entre aqueles existentes no Brasil, estão especificamente relacionados à gestão de resíduos sólidos.

Metodologia

O presente artigo representa parte do trabalho que vem sendo realizado num projeto mais amplo na área de saneamento, denominado “Metodologia para formulação de consórcios para gestão integrada em saneamento ambiental”, financiado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) do Ministério da Saúde no Brasil. O resultado desse projeto poderá fortalecer a implantação desse sistema associativo para gestão de serviços em saneamento.

Com o levantamento bibliográfico, foi possível identificar a existência de consórcios públicos em resíduos sólidos no Brasil, permitindo organizar um banco de dados inicial contendo informações como:

tempo de existência, tipo de serviço consorciado, aspectos legais, formas de participação da sociedade, dados populacionais, número de municípios envolvidos, fonte de financiamento e recursos financeiros, entre outras. Foram agendadas entrevistas e visitas técnicas em alguns desses locais para obter informações mais detalhadas.

Cabe ressaltar que o banco de dados exposto neste trabalho, encontra-se em constante atualização e os resultados apresentados não representam o universo coberto pela pesquisa.

Resultados Obtidos

Até o momento de preparação deste artigo, foram identificados no Brasil 54 consórcios públicos intermunicipais exclusivamente relacionados aos resíduos sólidos, podendo abranger a gestão, a disposição em aterro sanitário e a realização de compostagem, triagem, e coleta seletiva. Esses consórcios localizam-se em 12 estados brasileiros, envolvendo cerca de 26 milhões de pessoas em 514 municípios. O resumo dos dados encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1 – Consórcios públicos intermunicipais relacionados a resíduos sólidos, divididos por estados, com respectivos números de municípios e populações atendidas

Estado	Identificação	Número de Municípios	População atendida (hab)
RS	Citresu	11	82.248
	Cons. Metrop. Rio Grande do Sul	04	1.864.044
	CRESU	03	19.042
	Comandaí	02	10.239
	CIGRES - Três de Maio	04	15.386
	CIGRES - Seberi	30	170.005
	CONILIXO	09	57.884
	Esmeralda e Pinhal da Serra	02	5.298
	Cons. Interm. Centro Sul	13	248.903
SC	CIMVI	09	171.545
	CIRSURES	06	90.795
	COINCO	09	93.188
	Quiriri	04	140.247
	Bem-te-vi	04	40.723
	CISSM	04	34.579
PR	Conresol	20	2.734.342
	Região de Londrina	07	749.985
	Região de Foz do Iguaçu	09	388.795
	Região de Apucarana	13	303.995
	Região de Maringá	14	570.992
	Região de Umuarama	10	181.978
	Região de Cascavel	09	354.747
	Região de Guarapuava	02	178.271
	Região de Campo Mourão	08	156.893
Região de Ponta Grossa	03	362.897	
SP	CIPAS	02	44.210
	Cons. Interm. Gestão Resíduos	04	84.053
	Cons. Interm. Aterro Sanitário	06	716.139
	CODRALIX	05	279.145
	CONSIMARES	08	989.192
RJ	Baixada Fluminense	06	2.905.111
	Lagos 1	03	207.591
	Centro Sul	05	311.750
	Sul Fluminense 2	05	182.944
	Vale do Café	04	209.592
	Noroeste	15	367.636
	Serrana 1	04	216.331
Serrana 2	06	451.561	

MG	João Monlevade	04	115.189
	ECOTRES	03	200.299
	Triângulo Mineiro	11	404.453
SE	Agreste Central	15	294.780
	CONISUL	05	112.007
AL	Região Agreste	22	625.865
	Região Metropolitana	09	216.042
	Região da Mata	14	276.752
	CIGRES	18	254.935
PE	COMETRO	14	3.690.547
PB	CONSIRES	21	240.838
	CODESSUL	07	203.393
CE	COMARES	03	59.908
	Cons. Interm Resíduos Sólidos do Maciço-CIRSM	65	1.994.775
	CISAN-SUL	18	726.349
AP	Cons. Interm. Resíduos Sólidos	03	516.498
TOTAL	54	514	25.924.906

O Brasil possui 5565 municípios, assim os 514 que participam de consórcios públicos de resíduos sólidos representam 9,2% do total. Pode-se considerar um valor relativamente baixo, mas já indica um número com alguma significação, tendo em vista que as normas legais, tanto em relação aos resíduos sólidos quanto em relação aos consórcios públicos são bastante recentes no país. Além disto, o número de habitantes dos municípios consorciados chega a 14% da população brasileira.

Foram identificados consórcios públicos em quatro das cinco Grandes Regiões, incluindo os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina (Região Sul); São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro (Região Sudeste); Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Ceará (região nordeste); e Amapá (região norte).

O porte dos consórcios já identificados variou bastante, sendo o menor com somente 2 municípios e 5.298 habitantes, e os maiores podendo chegar até 3,7 milhões de pessoas (há quatro consórcios na faixa entre 1,8 a 3 milhões de habitantes) ou até 20 a 30 municípios consorciados (há um com 65 municípios, mas divididos em sedes).

Na maioria destes consórcios, foi observado que a união entre os municípios surgiu em razão de problemas decorrentes da gestão incorreta dos resíduos sólidos, sobretudo com sistemas de deposição irregulares, os “lixões”. Assim, os consórcios geralmente se iniciam pela construção e compartilhamento de aterros sanitários, de modo a atender os municípios consorciados quanto à destinação final adequada dos resíduos sólidos urbanos, sendo que, em muitos deles, fica limitado a este aspecto.

Conclusões

O levantamento de dados realizado até o momento em relação à existência, no Brasil, de consórcios públicos voltados especificamente para a gestão, total ou parcial, de resíduos sólidos, identificou 54 deles, englobando 514 municípios e atendendo 26 milhões de pessoas, o que corresponde a 9,2% e 14%, respectivamente, dos totais brasileiros. Embora sejam valores pequenos, já indicam alguma experiência nestes procedimentos, que são relativamente recentes na legislação nacional.

Verificou-se que a maioria dos municípios consorciados compartilha somente a disposição de resíduos sólidos em aterros sanitários, o que indica a origem dos consórcios a partir da necessidade de resolver problemas imediatos e urgentes. Por outro lado, o potencial de utilização de soluções consorciadas em outros aspectos da gestão dos RSU ainda vem sendo pouco explorado. Compartilhamentos de outras instalações e equipamentos, de equipes técnicas, de procedimentos de compra de insumos ou venda de materiais reaproveitados, de capacidade de financiamento e de gestão, entre outros, ainda não são devidamente aproveitados.

Espera-se que a recente Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em 2010, apoiada pela não muito mais antiga Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, possa incentivar a formação de novas figuras jurídicas na forma de consórcios, de modo a melhorar a capacidade de gestão dos municípios brasileiros.

É importante que se conheçam melhor os consórcios já existentes, para identificar os pontos positivos e negativos, de modo a difundir e incentivar essa forma associativa de gestão para que haja maior número de municípios participantes. Desta forma, com esta ação, os municípios minimizam os impactos socioambientais dos RSU no meio, devido à melhoria dos serviços em saneamento.

Referências Bibliográficas

Amorim, M. Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal 2007. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj8/10.htm>>. Acesso em: 10/05/2012.

_____. Lei Federal nº 11.107, de 06 de Abril de 2005. Acesso em: 10/09/2012.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Acesso em: 05/06/2012.

_____. Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 . Acesso em: 15/08/2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 02/04/2013.

_____. – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros 2011. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf> . Acesso em: 02/04/2013.

Teixeira, B.A.N. Instrumentos de Apoio à Gestão de Resíduos Sólidos (IAGRS). DVD 48 minutos. 2008

Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos 2010. Brasília: MCidades/SNSA 2012. Disponível em <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=93>>. Acesso em 02/04/2013.