**ELABORAÇÃO DE METODOLOGIA PARA FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS
PÚBLICOS NO SETOR DE SANEAMENTO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Katia Sakihama Ventura , Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira, Maria Lúcia Passarelli Sassiotta

*Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (PPGEU), email: katiasv@ufscar.br

RESUMO

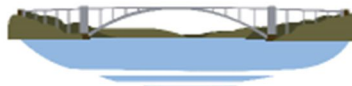
Os consórcios públicos foram adotados como instrumentos úteis para atingir a universalização dos serviços de saneamento, especialmente com a publicação da Lei Federal no 11.107/2005. Há falta de dados atualizados sobre consórcios públicos existentes e atuantes em saneamento no país. Neste sentido, o objetivo da proposta foi elaborar metodologia participativa para formação de consórcios para gestão integrada de saneamento ambiental. O método adotado foi levantamento bibliográfico em meio digital, visita técnica a consórcios públicos, realização de oficina de trabalho com os membros da equipe e com membros de alguns consórcios selecionados, elaboração da própria metodologia e, por fim, avaliação dela por membros de consórcios e pelo agente financiador (FUNASA). Foram identificados 179 consórcios públicos em saneamento ambiental em consulta online. O detalhamento permitiu reduzir para 156 deles. Mas, somente 83 continham as informações necessárias (Protocolo de Intenções e o Estatuto Social) para avaliação do processo de formação e consolidação deste arranjo intermunicipal. O resultado da pesquisa contemplou a elaboração de artigos científicos e a proposição da metodologia, a qual foi estruturada em cinco principais passos básicos para implementação do consorciamento.

PALAVRAS-CHAVE: gestão municipal, saneamento, resíduos sólidos, consórcio público.

ABSTRACT

Public consortia are useful tools to achieve the universalization of sanitation services, especially with the publication of Federal Law nº 11.107 / 2005. There is a lack of updated data on existing public consortia and those involved in sanitation in the country. In this sense, the objective of the proposal was to elaborate a participatory methodology for the formation of consortia for integrated management of environmental sanitation. The method adopted was a bibliographic survey in a digital environment, a technical visit to public consortia, a workshop with members of the team and members of some selected consortia, the elaboration of the methodology itself and, finally, evaluation by members of consortia and by the financing agent (FUNASA). We identified 179 public consortia in environmental sanitation in online consultation. The detail allowed reducing to 156 of them. However, only 83 contained the necessary information (Protocol of Intentions and the Bylaws) to evaluate the process of formation and consolidation of this intermunicipal arrangement. The result of the research contemplated the elaboration of scientific articles and the proposal of the methodology. They are five main basic steps for the implementation of the public management by consortium.

KEY WORDS: municipal management, sanitation, solid waste, public consortium.



INTRODUÇÃO

O conceito de consórcios públicos surgiu em 1988 ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, por meio de lei dos consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, executar a gestão associada de serviços públicos, segundo artigo 241 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A gestão descentralizada dos municípios motivou a formação dos consórcios, de modo a auxiliar os governos municipais na prestação de serviços públicos. As ações de cooperação entre os entes fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico e garantia dos direitos sociais, de modo a integrar o princípio da subsidiariedade (orienta os limites da autonomia por um critério de justiça e liberdade e, ao atuar diretamente na divisão de competências entre os entes federados, é entendido como método democrático para conceber, executar e gerir políticas públicas), a articulação das múltiplas competências dos entes federados, bem como a integração de suas disparidades (econômicas, sociais e culturais) e promoção da cooperação entre os entes consorciados (CEF, 2011a).

O levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominado Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2015, apresenta uma breve abordagem sobre os consórcios públicos com destaque para as áreas de meio ambiente e saúde, cujo tema contempla saneamento, de forma direta ou indireta. Neste documento, o registro de municípios consorciados foi de 66,3% (3.691 municípios), destacando-se os consórcios intermunicipais em 96,7% (3.571 municípios) no país, especialmente nas macrorregiões sudeste, sul e centro-oeste e, particularmente consolidados em municípios menores que 50.000 mil habitantes (IBGE, 2015).

A constituição de Consórcio Público é resultado da associação de alguns fatores de natureza político-administrativa, tais como vontade política, estudos de natureza técnica sobre o assunto, abertura de diálogo constante e promoção de acordos entre as equipes de governos consorciados, interesses de governantes municipais e do consórcio. Neste cenário, a equipe de governo auxilia na preparação da formação do consórcio enquanto seus dirigentes executam a política regional baseada nos princípios de administração pública (CEF, 2011b).

Quanto à estruturação de consórcios público em saneamento, destacam-se as orientações da Lei Federal nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos, do Decreto Federal nº 6.017/2007 e da Lei Federal nº 11.445/2007 – Política Nacional de Saneamento Básico.

Entre as vantagens da constituição de consórcios, destacam-se: i) a redução de custos operacionais, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos financeiros; ii) obtenção de ganhos na compra/aluguel de equipamentos e material de consumo; iii) articulação da cooperação local e regional e, fortalecimento do processo de descentralização com a gestão compartilhada; iv) integração de diferentes realidades na busca de alternativas para problemas em comum; v) expectativa de que consórcios resolvam melhor os problemas do que um ente isolado (CEF, 2011a).

Desta forma, observa-se que a constituição de um Consórcio Público amplia a capacidade de gestão pública, potencializa as ações e favorece o atendimento das demandas da população ou comunidade de abrangência.

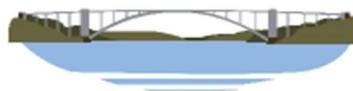
No que se refere ao saneamento básico, em 2016, a coleta convencional de resíduos sólidos foi 98,6% e 1870 municípios declararam estar organizados em consórcios públicos para serviços de manejo de resíduos sólidos (Ministério das Cidades, 2016a). Neste mesmo ano no país, o índice de atendimento total com rede de abastecimento de água foi de 83,3% e, o índice de atendimento total com rede de esgotos foi de 51,9% (Ministério das Cidades, 2016b).

Além dos serviços públicos, especialmente para o setor de resíduos sólidos, destaca-se o interesse ao fim dos lixões, melhoria ou ampliação dos serviços de coleta destes materiais, mas também a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O Plano, por sua vez, prevê medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos nas diretrizes referentes à eliminação dos lixões e aterros controlados e para a promoção da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, à qualificação da gestão dos resíduos sólidos.

Neste contexto, observou-se a falta de dados disponíveis sobre a formação, implementação e consolidação de consórcios públicos no tema. Esta pesquisa teve apoio financeiro da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e objetivo principal foi elaborar metodologia para formação de consórcios públicos para gestão dos serviços de saneamento.

METODOLOGIA

A pesquisa teve início com o **Levantamento Bibliográfico e Documental em plataforma digital** sobre os consórcios públicos atuantes em saneamento e resíduos sólidos em, bem como as regulamentações vigentes no país pertinentes sobre



consórcios públicos de saneamento e de resíduos sólidos. Protocolo de Intenções e Estatuto Social de cada consórcio selecionado foi analisado cuidadosamente para melhor compreensão deste arranjo jurídico.

Foi realizado levantamento exaustivo sobre estes consórcios no Brasil, porém não teve o intuito de exaurir todas as experiências existentes que atuam no tema. Foram organizadas três grandes áreas de atuação dos consórcios públicos:

- a) Saneamento e outros (Tipo 1): consórcios que abrangem diversos temas em que o saneamento está inserido, tais como ecoturismo, educação, saúde, entre outros;
- b) Saneamento (Tipo 2): consórcios que são específicos para saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais, exceto resíduos sólidos) e,
- c) Resíduos Sólidos (Tipo 3): consórcios criados especialmente com foco em resíduos sólidos.

Em seguida, realizou-se a **Caracterização dos Consórcios Públicos** (nome do consórcio; nome do Estado atendido pelo consórcio; número de municípios envolvidos; número populacional atendido pelo consórcio; serviço contratado; estrutura/nível de organização do consórcio; ano de início do consórcio) para cadastro e análise preliminar sobre variáveis relevantes à formação desse arranjo municipal, tais como:

- Iniciativa: induzida pelo Estado ou pelos municípios;
- Níveis de participação: realizada entre municípios; municípios e Estado; municípios, Estado e União;
- Objeto consorciado: identifica o serviço. Por exemplo, operação e disposição final em aterro sanitário, realização da coleta seletiva, outros;
- Competências/atribuições: identifica as responsabilidades do consórcio;
- Motivação: aponta o motivo que induziu a formação do consórcio (problema específico, melhoria da qualidade do serviço, acesso a financiamento específico, redução de gastos públicos);
- Composição da estrutura administrativa: representa os cargos e funções existentes;
- Território: identifica a proximidade entre municípios (distantes ou contíguos);
- Fontes de recursos: aponta a origem do recurso de apoio à rotina do consórcio (cobrança de tarifas ou taxas, doações, renda própria, entidades, outras formas).

Com os resultados organizados, realizou-se a **Organização de Consórcios Públicos** pelo serviço consorciado:

- TDRS (Tratamento e Destinação de Resíduos Sólidos): serviços públicos consorciados que atuam com o tratamento e destinação de resíduos sólidos, tais como construção e operação de aterro sanitário, implantação de usina de triagem e compostagem;
- GRS (Gestão de Resíduos Sólidos): serviços de gerenciamento de resíduos sólidos, como caminhões para coleta de lixo, campanhas socioambientais, compartilhamento de equipamentos (máquinas, laboratórios);
- SAN (Serviços de Saneamento): serviços consorciados relativos ao saneamento, tais como expansão e melhoria da rede coletora de esgoto, construção da estação de tratamento de esgoto, melhoria no sistema de abastecimento de água;
- MULTI (Ações Multisetoriais): serviços que abrangem serviços de saneamento entre outros temas de interesse como implantação de ecoturismo, melhoria em saúde, investimentos em desenvolvimento sustentável e socioeconômico, entre outros.

A etapa de **Análise do Funcionamento de Consórcio** foi realizada por visitas técnicas a alguns consórcios, contou com a contribuição da equipe técnica e científica envolvida no projeto, o qual teve apoio financeiro pela FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. Além disto, foram feitas reuniões e apresentações sobre o desenvolvimento do projeto com o agente financiador, durante 3 anos.

Por fim, a **Elaboração da Metodologia para Formação de Consórcios Públicos em Saneamento e Resíduos Sólidos** contou com cinco passos básicos. A consolidação foi baseada nas apresentações da metodologia à FUNASA e a alguns consórcios públicos.

RESULTADOS OBTIDOS

A síntese dos consórcios públicos analisados está apresentada nas Tabelas 1 e 2.

A maioria dos consórcios públicos atuantes em saneamento são de iniciativa municipal (118), mas a participação do Governo do Estado (38) tem tido boa representatividade. Em ambos os casos, destacam-se áreas não pertencentes à região metropolitana. No caso dos consórcios públicos intermunicipais, a maioria pode atuar com foco multifinalitário (76). No entanto, o que se destaca é o número surpreendentemente elevado de experiências em resíduos sólidos (92), o que abrange o maior número de municípios (67%) dos casos registrados.

Os ajustes na metodologia (Quadro 1) foram feitos a partir das contribuições de membros dos consórcios públicos visitados e pelo agente financiador.



Tabela 1 – Consórcios públicos em saneamento ambiental até dezembro de 2017. Fonte: Autores, 2018.

Macrorregião do Brasil (*)	Saneamento e outros (Tipo 1)	Saneamento (Tipo 2)	Resíduos Sólidos (Tipo 3)
Sul	04	04	20
Sudeste	28	04	27
Centro-Oeste	08	08	NC
Nordeste	NC	02	44
Norte	06	NC	01
Subtotal	46	18	92
TOTAL		156	

*Saneamento e outros: contempla os serviços de saneamento básico e outros como educação ambiental, meio ambiente, saúde, sustentabilidade, reflorestamento, outros. Saneamento contempla os serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, águas pluviais e resíduos sólidos). Resíduos Sólidos contemplam somente consórcios atuantes neste setor.

Tabela 2 – Organização de consórcios públicos em saneamento ambiental por tipo. Fonte: Autores, 2018.

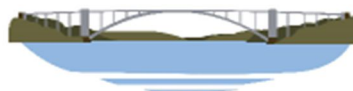
Tipo / categoria	Número de Municípios	Habitantes
1 – Saneamento e outros	132	10.161.369
2 – Saneamento	211	5.351.217
3 – Resíduos Sólidos	539	31.500.000
Total	882	47.012.686

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

O número de consórcios identificados foi surpreendentemente alto (156), embora estejam incluídos os efetivamente implantados e alguns ainda em fase inicial.

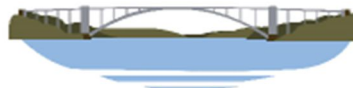
A presente pesquisa ilustrou a predominância de casos em Resíduos Sólidos (92), o que pode estar associado à busca do fim dos lixões, ao incentivo pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e ao financiamento governamental para municípios com PMGIRS.

Ausência de método para avaliar o desempenho de consórcios em relação aos compromissos assumidos pelos documentos jurídicos torna desconhecido boa parte dos resultados obtidos. Por isto, recomenda-se uso de indicadores e aplicação ferramentas de gestão de qualidade, tanto para consórcios públicos quanto para gestão de resíduos sólidos. Para garantir a transparência das informações, recomenda-se que os documentos e dados estejam disponíveis a qualquer interessado.



Quadro 1 – Etapas para formação de consórcios públicos em saneamento e resíduos sólidos

1- Motivação / Indução	2- Formatação / Planejamento	3- Formalização Legal	4- Implementação	5- Execução e monitoramento de ações
<p>Finalidade</p> <p>Identificar possibilidades de implantação e atuação do CP</p> <p>Sensibilizar interessados quanto à importância e oportunidade do CP</p>	<p>Finalidade</p> <p>Estruturar e planejar áreas de atuação do consórcio</p> <p>Envolver agentes interessados</p> <p>Viabilizar recursos necessários e ampliar fontes de financiamento</p> <p>Estabelecer o tipo de natureza de pessoa jurídica</p> <p>Identificar instrumentos legais</p>	<p>Finalidade</p> <p>Promover a regularização e a forma legal do consórcio público</p>	<p>Finalidade</p> <p>Realizar a implantação de atividades e ações do consórcio</p> <p>Implantar as instalações físicas</p>	<p>Finalidade</p> <p>Manter as atividades permanentes previstas no planejamento</p>
<p>Atividades / ações</p> <p>Estabelecimento de diálogo entre os agentes envolvidos</p> <p>Sensibilização para a criação do CP</p>	<p>Atividades / ações</p> <p>Promoção da formação e implantação do GT</p> <p>Elaboração de diagnóstico dos problemas de saneamento nos municípios com intenção de se consorciar</p> <p>Indicação do campo de atuação e plano de metas</p> <p>Apoio jurídico para atuação/realização dessas atividades</p>	<p>Atividades / ações</p> <p>Finalização do protocolo de intenções</p> <p>Assinatura do protocolo de intenções pelos prefeitos</p> <p>Aprovação do protocolo de intenções (em lei) no poder legislativo</p> <p>Elaboração do Estatuto Social, conforme Protocolo de Intenções</p>	<p>Atividades / ações</p> <p>Elaboração do plano de metas a curto, médio e longo prazos</p> <p>Elaboração de site do consórcio</p> <p>Contratação de pessoal (concurso público, por exemplo)</p> <p>Estabelecimento de comissão para seleção de funcionários</p>	<p>Atividades / ações</p> <p>Execução do plano de trabalho a curto, médio e longo prazos</p>
<p>Ferramentas</p> <p>Conversas entre os membros potenciais do consórcio e agentes envolvidos</p> <p>Eventos específicos</p> <p>Participação com o tema CP em outros eventos</p> <p>Conhecimento / disseminação de experiências</p> <p>Inclusão do tema nas pautas dos conselhos municipais e dos colegiados regionais</p> <p>Divulgação em jornal, rádio, televisão, internet</p>	<p>Ferramentas</p> <p>Diálogo / debate</p> <p>Reuniões</p> <p>Depoimentos</p> <p>Divulgação para ter reconhecimento do consórcio e para atender a pressões da sociedade</p>	<p>Ferramentas</p> <p>Reunião</p> <p>Assinatura do protocolo de intenções</p> <p>Articulação política junto ao poder legislativo de cada município para aprovação da lei</p> <p>Assembleia Geral para discussão e aprovação do Estatuto</p> <p>Procuradoria/assessoria jurídica</p> <p>Divulgação para ter reconhecimento do consórcio e para atender a pressões da sociedade</p>	<p>Ferramentas</p> <p>Apresentação do protocolo de intenções</p> <p>Eleição dos membros do conselho / diretoria / assembleia</p> <p>Levantamento de ações prioridades de projetos e atividades iniciais / preliminares</p>	<p>Ferramentas</p> <p>Reuniões para apresentação dos resultados</p> <p>Relatórios de acompanhamento</p> <p>Divulgação dos resultados obtidos</p>
<p>Agentes</p> <p>Poder executivo municipal; Poder legislativo municipal; Sociedade Civil, Setores técnicos, Prestadores públicos e privados de serviços de saneamento, Assessoria Jurídica/ Procuradoria Jurídica; Governo Estadual e/ou Federal; Setor privado/produtivo; Imprensa</p>	<p>Agentes</p> <p>Poder executivo municipal; Poder legislativo municipal; Sociedade Civil, Setores técnicos, Prestadores públicos e privados de serviços de saneamento, Assessoria Jurídica/ Procuradoria Jurídica; Governo Estadual e/ou Federal; Setor privado/produtivo; Imprensa</p>	<p>Agentes</p> <p>Poder executivo municipal; Poder legislativo municipal; Sociedade Civil, Setores técnicos, Prestadores públicos e privados de serviços de saneamento, Assessoria Jurídica/ Procuradoria Jurídica; Governo Estadual e/ou Federal; Setor privado/produtivo; Imprensa; Convidados da sociedade</p>	<p>Agentes</p> <p>Membros da diretoria/conselhos</p> <p>Pessoal contratado / cedido (temporário/concurado)</p> <p>Poder executivo local</p>	<p>Agentes</p> <p>Membros do consórcio</p> <p>Pessoal contratado / cedido</p> <p>Poder executivo municipal</p> <p>Sociedade Civil</p> <p>Parceiros</p>



Quadro 1 – Etapas para formação de consórcios públicos em saneamento e resíduos sólidos

1- Motivação / Indução	2- Formatação / Planejamento	3- Formalização Legal	4- Implementação	5- Execução e monitoramento de ações
Duração A motivação pode ser rápida (semanas até poucos meses) onde já exista um interesse, necessidade, conhecimento prévios; ou pode demorar vários meses onde o interesse ou o conhecimento sejam ainda incipientes	Duração A formatação deve ser rápida (semanas até poucos meses)	Duração Formalização (preparação da minuta do Protocolo de Intenção) deve ser rápida (semanas até 1 mês) Aprovação pode durar alguns meses	Duração A implantação deve ser rápida (semanas até poucos meses)	Duração Etapa permanente
Produtos Formação de um grupo de trabalho para elaboração da proposta Indicação dos participantes iniciais e potenciais Identificação de problemas comuns e indicação das áreas de atuação Proposta de atividades para a etapa seguinte	Produtos Minuta do Protocolo de intenções para leitura e consolidação Formato do consórcio público estabelecido	Produtos Protocolo de intenções ratificado Número mínimo de aprovações obtidas na esfera municipal Estatuto social finalizado e inscrição na Receita Federal (CNPJ) Definição da Sede do consórcio público	Produtos Plano de trabalho estruturado Relatórios iniciais de acompanhamento Meio digital (site) estruturado para divulgação das atividades do consórcio Funcionamento efetivo do consórcio público	Produtos Projetos e atividades executados Relatórios de monitoramento Meio digital (site) atualizado Atualização (alteração) dos instrumentos legais quando necessário

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 01/03/2019
2. Brasil. **Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005**, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm Acesso em 01/03/2019
3. Brasil. **Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-norma-11445-pl.pdf> Acesso em 01/03/2019
4. Brasil. Política Nacional de Resíduos Sólidos – **Lei Federal 12.305 de 02 de agosto de 2010**. Brasília: MMA, 2010. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>
5. CEF - Caixa Econômica Federal. **Guia dos Consórcios Públicos - O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. Brasília, 2011a. (caderno1). Disponível em http://www.caixa.gov.br/Downloads/consorcios-publicos-guia/guia_consorci_publicos_Vol1.pdf
6. CEF - Caixa Econômica Federal. **Guia dos Consórcios Públicos - O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos**. Brasília, 2011b. (caderno 2). Disponível em http://www.caixa.gov.br/Downloads/consorcios-publicos-guia/guia_consorci_publicos_Vol2.pdf
7. Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=295942> Acesso em 24/04/2014
8. Ministério das Cidades. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos 2016**. Brasília: 2016a. Disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2016>
9. Ministério das Cidades. **Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2016**. Brasília: 2016b. Disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>