

1 Public Consortia for the Treatment of Waste: Analysis from the
2 Principle of Systemic Vision

3 Luciana Turatti

4 *Received: 11 December 2019 Accepted: 31 December 2019 Published: 15 January 2020*

5

6 **Abstract**

7 In Brazil, the National Policy on Solid Waste (Law No. 12,305) brought new guidelines for
8 waste management and incorporated into its text principles that were previously only in the
9 doctrine, especially the one that deals with the systemic view, which considers the variables
10 environmental, social, economic, cultural, technological and public health. This article
11 analyzes the advantages and challenges of intermunicipal consortium for the integrated
12 management of domestic solid waste, in the light of the principle of systemic vision, since it
13 presents itself as a possibility of facing the difficulties that present themselves. This is a
14 bibliographical study. It is concluded that public consortia can be a viable and advantageous
15 alternative in the search for joining efforts to solve common problems to meet PNRS
16 requirements since they have advantages in all dimensions related to the principle of systemic
17 vision.

18

19 **Index terms**— domestic solid waste; integrated management; intermunicipal public consortium.

20 Dentre os princípios adotados pela Lei, o que se constitui como os fundamentos de toda política pública,
21 destaca-se o da visão sistêmica, o qual explicita que devem ser consideradas as variáveis ambiental, social, cultural,
22 econômica, tecnológica e de saúde pública na gestão dos resíduos sólidos. Dessa forma, a lei conduz a uma análise
23 global e complexa dos problemas ambientais. Uma das propostas mais importantes da PNRS foi a proibição
24 dos lixões e dos aterros controlados. A Lei determina que todos os municípios devem ter aterros sanitários
25 adequados ambientalmente, onde só poderão ser depositados os resíduos que não possuam mais possibilidade de
26 reaproveitamento ou compostagem.

27 Também proíbe catar lixo, morar ou criar animais nos locais de disposição final de resíduos, e prevê a necessária
28 inclusão de catadores em cooperativas, de forma a proporcionar melhores condições de trabalho e a sua dignidade.
29 O encerramento de lixões previsto para ocorrer até 2 de agosto de 2014 era parte integrante das metas dos planos
30 estaduais e/ou municipais de resíduos sólidos, que previam desde a distribuição ordenada de rejeitos em aterros
31 (de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais adversos)
32 até a coleta seletiva. Estas metas não foram atingidas.

33 Considerando que os municípios são tidos como responsáveis pela prestação dos serviços previstos na PNRS,
34 aqueles que não se adequassem até o prazo inicialmente previsto estariam sujeitos, entre outras sanções, à multa
35 de R\$ 5 mil a R\$ 50 milhões (de acordo com os artigos 61 e 62 do Decreto nº 6.514 de 2008, que regulamenta a lei
36 de crimes ambientais). Sabe-se, contudo, que estas penalidades não foram aplicadas, talvez pelo grande número
37 de municípios que não conseguiu atingir tais metas e, também, porque foi solicitada prorrogação do prazo por
38 meio de emenda de lei.

39 A legislação também prevê, no artigo 55 da PNRS, a obrigatoriedade da elaboração de Planos de Resíduos
40 Sólidos (PMGIRS), sendo que, a partir de 2 de agosto de 2012, os estados e municípios que não tivessem seus
41 planos elaborados não poderiam ter acesso a recursos da União ou por ela controlados, para serem utilizados em
42 empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos.

43 Mesmo diante do avanço normativo, os dados retirados do Panorama dos Resíduos Sólidos (ABRELPE, 2014)
44 relativos à destinação final dos resíduos coletados, revelam que apenas 58,4% do total dos resíduos gerados no
45 país seguiram para aterros sanitários em 2014, praticamente sem alteração em relação ao ano anterior.

1 II. A VISÃO SISTÊMICA E A COMPLEXIDADE AMBIENTAL

46 Nesse sentido, é importante ressaltar que os 41,6% restantes que correspondem a 29.659.170 toneladas no
47 ano, foram encaminhadas para lixões ou aterros controlados, os quais pouco se diferenciam dos lixões. Ambos
48 não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e
49 degradações. Em 2014 ainda existiam 1.559 lixões e 1.775 aterros controlados que, segundo a Lei, deveriam ser
50 substituídos por aterro sanitário ??ABRELPE, 2014).

51 Mesmo com uma legislação mais restritiva e diante dos esforços empreendidos em tentar adequar os municípios
52 às novas diretrizes da PNRS, a destinação inadequada de RSU se faz presente em todas as regiões e estados
53 brasileiros. Ao todo 3.344 municípios, 60% do total, ainda fizeram uso, em 2014, de locais impróprios para
54 destinação final dos resíduos coletados ??ABRELPE, 2014).

55 No ano de 2013 pouco mais de 62% dos municípios registraram alguma iniciativa de coleta seletiva, percentual
56 baixo levando em consideração que trata-se de diretriz obrigatória da PNRS. Dos municípios com até 49.999
57 habitantes (pequeno porte) 60% não têm iniciativa de coleta seletiva, enquanto que dos municípios com população
58 acima de 500.000 habitantes (grande porte) apenas 6% não têm iniciativa de coleta seletiva ??ABRELPE, 2013).
59 Fica evidente, desta forma, que os municípios de pequeno porte, são os que mais sofrem para tentar adequar-se
60 às exigências legais, o que pode estar relacionado a dificuldades técnicas e financeiras.

61 Uma das alternativas que pode contribuir com a superação destas dificuldades encontra-se presente no artigo
62 241 da Constituição de 1988 que trata dos consórcios, os quais surgem como uma alternativa para a prestação
63 dos serviços públicos de interesse comum ??BRASIL, 2005). Tal dispositivo foi, em parte, regulamentado pela
64 Lei nº 11.107/2005.

65 A formação dos consórcios obedece aos interesses e disponibilidades de uma dada região, comportando diversos
66 modos de atuação e permitindo o seu aprimoramento, inclusão ou não de municípios, pela lógica da proximidade,
67 podendo assumir objetivos diversos.

68 A Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107/2005, atende à lógica da formação de um Estado Federado, que
69 propõe a cooperação entre seus entes para a realização dos serviços públicos básicos à população e uma possível
70 melhoria na qualidade de vida.

71 Pressupõem-se que os consórcios públicos podem ser uma alternativa para os municípios unirem esforços na
72 implantação de um local para o gerenciamento dos resíduos sólidos domésticos, onde estrategicamente a triagem
73 dos resíduos também seria facilitada e o tratamento e destinação final ocorreriam de forma adequada, fazendo
74 com que estes cumprissem as diretrizes da PNRS.

75 Pautado no exposto, o presente artigo objetiva analisar as vantagens e desafios do consorciamento municipal
76 relacionado ao tratamento de resíduos, considerando, para tanto, as orientações advindas do princípio da visão
77 sistêmica, no intuito de fomentar novos arranjos institucionais que permitam que, entes com dificuldades em
78 comum unam-se no propósito de prestar serviços públicos de forma eficiente. Metodologicamente, a pesquisa
79 valeu-se de uma análise bibliográfica.

80 1 II. A Visão Sistêmica E A Complexidade Ambiental

81 A questão ambiental requer uma abordagem sistêmica capaz de considerar sua complexidade. A palavra "sistema"
82 deriva do grego *synhistanai*, que significa colocar junto. O entendimento sistêmico requer uma compreensão
83 dentro de um contexto, de forma a estabelecer a natureza das relações. A principal característica da organização
84 dos organismos vivos é a natureza hierárquica, ou seja, a tendência para formar estruturas multiniveladas de
85 sistemas dentro de sistemas. Cada um dos sistemas forma um todo com relação às suas partes e também é
86 parte de um todo. A existência de diferentes níveis de complexidade com diferentes tipos de leis operando em
87 cada nível forma a concepção de "complexidade organizada" (VASCONCELLOS, 2010) 2 Como consequência,
88 para Machado, o projeto da modernidade separou o homem da natureza. Esta relação de divisão e fragmentação
89 interfere diretamente na forma do homem conceber a si mesmo, a natureza e . Considerando-se que o conhecimento
90 humano é complexo, faz-se necessário exercitar uma visão do mundo que supere a crise epistemológica da ciência,
91 do meio ambiente e da sociedade. Isto porque o racionalismo exagerado existente na sociedade e na ciência, devido
92 à fragmentação do conhecimento, é considerado um dos causadores dessa crise, uma vez que deixou de lado a visão
93 do todo ao focar-se em fatos isolados, deixando de compreender a complexidade da realidade. A preocupação
94 cartesiana era uma só: justificar racionalmente o mundo que existe (MACHADO, 2011). 2 A Teoria Geral dos
95 Sistemas também é conhecida por Teoria Sistêmica. Contudo, elas são diferentes, visto que a Teoria Geral dos
96 Sistemas é mais ampla e abarca todas as áreas do conhecimento (Física, Química, entre outras). Já a Teoria
97 Sistêmica está mais voltada para a área da Psicologia. Para fins práticos, elas serão utilizadas como sinônimos,
98 o que não se mostra errôneo, mas faz-se essa ressalva para fins didáticos e de esclarecimento (COSTA, 2010).
99 O grande desafio hoje é, portanto, romper com a ideia de um pensamento único e unidimensional, orientado
100 por um "progresso sem limites", que vem reduzindo, sufocando e superexplorando a natureza (LEFF, 2012,
101 p. 9). Especificamente em se tratando de pesquisa na área da gestão dos resíduos sólidos, desafia a pensar a
102 partir das variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública, a fim de compor uma
103 visão holística e sistêmica, acrescidas das variáveis identificadas pelas autoras a partir de estudos bibliográficos:
104 administrativa e política.

105 2 a) A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a visão sistêmica

106 Os danos decorrentes do descarte incorreto dos resíduos aliados à demanda crescente por consumo, tem implicado
107 numa necessária busca por soluções para o dilema de uma sociedade que precisa com urgência conciliar as
108 necessidades globais de consumo, de uma população que em 2050 chegará a 9 bilhões de habitantes, com as
109 possibilidades de destinação correta dos resíduos (MAGRI; DAMIATI, 2012, p. 10).

110 Neste sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos regulamentou a destinação final dos resíduos
111 estabelecendo princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento, bem
112 como estabeleceu novos parâmetros para a responsabilidade na destinação dos resíduos por meio do conceito
113 de responsabilidade compartilhada pela indústria, comércio, poder público e consumidores, atores que devem
114 assumir sua parcela de responsabilidade na solução do problema.

115 Segundo o art. 9º da PNRS devem ser observadas as seguintes prioridades no gerenciamento dos resíduos:
116 não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente
117 adequada dos rejeitos. A experiência recente de países mais desenvolvidos tem demonstrado que o respeito a
118 esta ordem de prioridades proporciona, para o conjunto dos agentes sociais e econômicos envolvidos, o melhor
119 resultado em relação à eficiência energética exigida no novo marco legal brasileiro para o saneamento, gestão de
120 resíduos e combate às mudanças climáticas (BRASIL, 2011).

121 Dentre as inovações trazidas pela PNRS está a logística reversa, que determina que fabricantes, importadores,
122 distribuidores e vendedores realizem o recolhimento de embalagens usadas. A logística reversa é conceituada, no
123 artigo 3º, XII, da Lei n. 12.305/2011, como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado
124 por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos
125 sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra
126 destinação final ambientalmente adequada.

127 Trata-se de um dos pontos essenciais da PNRS, pois determina o retorno dos resíduos aos seus geradores, sendo
128 estes responsáveis pelo seu tratamento e reaproveitamento. A responsabilidade pósconsumo é um instrumento
129 muito importante para envolver os agentes econômicos na solução de problemas inerentes aos seus produtos,
130 devendo ser colocada em prática através de medidas como esclarecimentos, fiscalização e aplicação de penalidades
131 (CORTEZ, 2011).

132 O art. 33 da referida Lei impôs, de forma expressa, a responsabilidade pela estruturação e implementação de
133 sistemas de logística reversa a fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos; pilhas e
134 baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas As diretrizes da lei foram estendidas a
135 produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens,
136 considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos
137 gerados, desde que haja previsão para tanto em regulamento, acordos setoriais ou termos de compromisso firmados
138 entre o poder público e o setor empresarial.

139 Outra novidade foi a previsão da responsabilidade compartilhada na legislação brasileira, envolvendo sociedade,
140 empresas, prefeituras e governos estaduais e federal na gestão dos resíduos sólidos. A partir desta prerrogativa
141 cabe às pessoas acondicionarem de forma adequada o lixo para o seu recolhimento, fazendo a separação
142 principalmente onde houver a coleta seletiva. A partir da disposição de forma adequada, incumbe aos municípios
143 o serviço de coleta e tratamento dos resíduos sólidos (art. 10 da PNRS).

144 Os municípios também são os titulares do serviço público de saneamento, conforme a Lei Nacional de
145 Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07). Além dessas diretrizes, a PNRS (BRASIL, 2010) estabelece o incentivo
146 às cooperativas de catadores, planos de resíduos sólidos, educação ambiental, inventários, sistema declaratório
147 anual de resíduos sólidos e coleta seletiva.

148 Segundo a PNRS, a coleta seletiva deverá ser implementada mediante a separação prévia dos resíduos sólidos
149 conforme sua constituição ou composição (úmidos, secos, industriais, da saúde, da construção civil etc.). A
150 implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final
151 ambientalmente adequada dos diversos tipos de rejeitos, devendo ser entendida como um fator estratégico para
152 a consolidação da PNRS em todas as suas áreas de implantação.

153 No tocante ao serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos deverá se estabelecer, no mínimo,
154 a separação de resíduos secos e úmidos e, progressivamente, se estender a separação dos resíduos secos em suas
155 parcelas específicas, segundo as metas estabelecidas nos planos de gestão de resíduos sólidos (BRASIL, 2011).

156 Um outro aspecto relevante na PNRS é o apoio central à inclusão produtiva dos catadores de materiais
157 reutilizáveis e recicláveis, priorizando a formação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores
158 de materiais reutilizáveis e recicláveis, constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

159 Tais pressupostos devem ser incorporados quando da elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada
160 de Resíduos Sólidos (PMGIRS). O conteúdo mínimo encontra-se no Art. 19 O prazo final para a entrega dos
161 planos municipais, inicialmente proposto era de agosto de 2014. Poucos municípios foram capazes de elaborar
162 seus planos e, como previsto, o Governo Federal brasileiro não prorrogou o prazo para a entrega, tendo como
163 consequência a interrupção no acesso a recursos da União para tais municípios.

164 Outra diretriz presente na PNRS diz respeito ao incentivo para a formação de associações intermunicipais 3
165 que permitam a estabilização da gestão dos resíduos, com os municípios compartilhando as tarefas de planejar,
166 regular, fiscalizar e prestar serviços de acordo com tecnologias adequadas à sua realidade regional.

167 Fica claro assim, que o acesso a recursos da União e aos incentivos ou financiamentos destinados a

5 VANTAGENS E DESAFIOS DO CONSORCIAMENTO A PARTIR DA VISÃO SISTÊMICA

168 empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos ou à limpeza urbana e manejo de resíduos
169 sólidos priorizam as soluções conjuntas:

170 Aos Estados que instituírem microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução das
171 ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos; b) Ao Distrito Federal e aos Municípios que
172 optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, ou que se inserirem de forma
173 voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos estaduais; c) Aos Consórcios Públícos, constituídos na
174 forma da Lei nº 11.107, de 2005, para realização de objetivos de interesse comum.

175 Volume XX Issue II Version I Da análise da lei conclui-se que o atendimento ao disposto na PNRS é capaz
176 de proporcionar a diminuição da extração dos recursos naturais, a abertura de novos mercados, a geração de
177 emprego e renda, a inclusão social de catadores, a erradicação do trabalho infanto-juvenil nos lixões, a disposição
178 ambientalmente adequada de resíduos sólidos e a recuperação de áreas degradadas.

179 Além destes elementos, de ordem econômica, social e ecológica, acerca dos seus fundamentos, é possível afirmar
180 que a PNRS é regida por princípios que, na sua grande parte, são comuns ao Direito Ambiental. A redação do
181 artigo 241 causou grande impacto no direito administrativo brasileiro, pois sanou a lacuna legislativa existente
182 no modelo federativo da época. Significou um grande passo rumo à regulamentação e criação das entidades
183 integrantes da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu o "consórcio público" como uma associação pública
184 ou pessoa jurídica de direito privado que pode ser criada pelos entes federados para a realização de objetivos de
185 interesse comum. Da mesma forma introduziu o novo conceito da gestão associada de serviços públicos, através
186 do princípio da cooperação.

187 O princípio da cooperação traduz a ideia de que os entes federativos podem reunir esforços, buscando a gestão
188 associada de serviços públicos, a maioria deles essenciais, visto que de forma isolada não teriam condições de
189 realizar com eficiência a prestação dos serviços básicos. Antes da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº
190 19/1998 5 , não era possível haver uma autarquia que pudesse pertencer simultaneamente a mais de um ente
191 federado de diferente nível hierárquico. Essa vedação se dava em virtude da ausência de regramento constitucional
192 viabilizador de criação conjunta por diferentes entes federados de personalidade jurídica de direito público interno.

193 3 Volume XX Issue II Version I

194 Na atual concepção o consórcio público não faz distinção quanto à espécie dos participantes. Tanto podem
195 participar entes federativos diversos, como por exemplo, a União, os Estados A e B e os Municípios C, D, F,
196 como da mesma esfera, na hipótese de o ajuste ser celebrado apenas entre Estados e Municípios (CARVALHO,
197 2013). A Lei dos Consórcios Públícos fixa normas gerais para três novos tipos de contratos administrativos entre
198 entes federativos: "o contrato de constituição de consórcio público; o contrato de rateio das despesas de consórcio
199 público; e o contrato de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada" (PEIXOTO,
200 2008, p. 15). O Decreto nº. 6.017/2007, que regulamenta os consórcios públicos, detalha os conteúdos do
201 Protocolo de Intenções, trata da ratificação do contrato de constituição do consórcio da personalidade jurídica,
202 dos estatutos, da gestão, do regime contábil, financeiro e do contrato de rateio (BATISTA et al., 2011b, p. 36).

203 Além da gestão associada, que inclui o planejamento, a regulação, a fiscalização e/ou a prestação dos
204 serviços, destaca-se também: I. A prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras
205 e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; II. O compartilhamento ou o
206 uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal
207 técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal; (PEIXOTO, 2008, p. 12).

208 Peixoto (2008, p. 12) afirma que os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados
209 poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a uma parcela deles. Com isto, o consórcio pode executar
210 uma gama de atividades e ações que racionaliza e maximiza a aplicação dos recursos públicos, reduzindo os
211 custos dos serviços para os usuários, e também permitindo aos municípios contar com uma estrutura de pessoal
212 tecnicamente mais qualificada, em razão da escala obtida com a gestão associada.

213 Portanto, o Decreto nº 6.017/2007 abre uma ampla perspectiva para a criação de consórcios em um grande
214 leque de atividades e ações que podem ser desempenhadas para atender demandas dos municípios na área do
215 saneamento básico e, especificamente, para o trato dos resíduos de modo cooperado.

216 4 III.

217 5 Vantagens e Desafios do Consorciamento a Partir da Visão 218 Sistêmica

219 A PNRS se coloca como um efetivo aporte legal para propor aos gestores municipais novos modelos de gestão
220 compartilhada de resíduos sólidos através de alternativas econômico e tecnicamente viáveis para a destinação dos
221 resíduos, utilizando-se da criação de consórcios intermunicipais, uma vez que esta traz uma série de incentivos
222 à adoção de soluções consorciadas. Segundo o artigo 18, "serão priorizados no acesso aos recursos da União os
223 Municípios que: optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos" (BRASIL,
224 2010).

225 Ao contemplar o conteúdo mínimo dos planos municipais de gestão de resíduos, a lei (art. 19) novamente
226 faz menção às soluções consorciadas: identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas

227 ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos
228 locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais (BRASIL, 2010).

229 O manejo de resíduos sólidos nas cidades tem sido executado, com muito empirismo e improvisações, ou seja,
230 com poucas soluções planejadas. Os administradores municipais veem o problema dos RSU limitando-se apenas à
231 coleta e transporte, esquecendo de analisar a necessidade de gestão integrada e sistêmica. Os governos locais são
232 induzidos a agir de modo simplista por falta de estrutura organizacional adequada e de profissionais capacitados
233 para o gerenciamento ??NARUO, 2003, p. 30).

234 O consórcio público constitui-se em função de necessidades comuns a mais de um ente da federação. Há
235 sempre uma motivação concreta em que a cooperação entre os entes federados é necessária para melhor resolver
236 determinada demanda. Isoladamente um ente federado, seja ele de nível local, estadual ou federal, pode ter
237 dificuldades de assegurar a melhor solução para problemas complexos cuja solução envolve múltiplos esforços,
238 comprometimento de vários atores e articulação permanente entre eles.

239 Neste contexto, a superação das questões político-partidárias coloca-se como uma das barreiras a ser transposta,
240 pois os consórcios visam soluções eficazes dos problemas comuns, onde o objetivo maior passa a ser a prestação
241 de serviços públicos com qualidade e a promoção do bem-estar da população (DURÃO, 2005).

242 Ao internalizar a cooperação como um dos seus valores principais, a cultura política local torna o consórcio
243 menos instável nos momentos de transição política e alternância administrativa. Para que essa cultura seja
244 construída, entretanto, é necessária vontade política, apoio e comprometimento dos prefeitos e líderes regionais.
245 Também é importante que o consórcio seja mantido mesmo em conjunturas desfavoráveis, pois, no momento em
246 que tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional deixado já terá se tornado parte do cotidiano
247 regional e sua extinção considerada uma atitude politicamente inviável ??CRUZ et al., 2009, p. 302).

248 A formação de consórcios intermunicipais, em alguns casos, está relacionada às capacidades prévias dos
249 municípios, de seus agentes políticos e dos atores sociais com raízes na localidade de estabelecerem laços e
250 relações de confiança. Além disso, o comportamento dos atores e dos agentes políticos em torno da formação
251 de um consórcio intermunicipal é influenciado por mecanismos causais diversos, como, por exemplo, o grau
252 de confiança preexistente entre os agentes políticos que se articulam em prol deste objetivo e a forma como o
253 empreendedor político propõe, discute e convence os mais diversos atores sociais e políticos nas mais diversas
254 arenas (DIEGUEZ, 2011, p. 301).

255 Tem-se, assim, que a gestão de resíduos sólidos urbanos através de consórcios públicos traz vantagens e também
256 desafios, os quais foram organizados no presente artigo a partir das diferentes dimensões do princípio da visão
257 sistêmica levando em consideração os elementos apontados por autores que debruçam-se sobre essa questão:
258 Cherubini e Trevas (2013), Moraes (2012)

259 **6 a) Ambiental**

260 Em relação à dimensão ambiental, os autores Calderan (2013), Batista et al. (2011a) e Moraes (2012) apontam
261 como vantagens: ação conjunta na regularização dos aterros; implantação de usina de triagem; venda de
262 produtos recicláveis; auxílio em programas de educação ambiental nos municípios; implantação da coleta seletiva;
263 reaproveitamento energético e compostagem; redução do impacto ambiental (disposição de RSU em um único
264 aterro); economia no processo de captação e tratamento de água para abastecimento das cidades, porque o recurso
265 não estará contaminado pelo chorume emanado dos lixões; economia de recursos naturais, através da reciclagem
266 dos materiais triados.

267 Já os desafios são manter os projetos em funcionamento e a identificação de um local adequado para implantação
268 do aterro.

269 **7 b) Social**

270 Quanto à dimensão social, os autores Moraes (2012) e Batista et al. (2011a), Souza (2012) indicam como
271 vantagens: melhora na prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos; diminuição das
272 desigualdades regionais e da baixa capacidade de arrecadação tributária do município; possibilidade de inclusão
273 de catadores e abertura de vagas de emprego aos empregados de baixa renda, melhoria da qualidade de vida dos
274 catadores que trabalham nos lixões; ampliação no atendimento aos cidadãos e do alcance das políticas públicas
275 por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios.

276 Já como desafios referem a inclusão dos catadores em cooperativas.

277 **8 c) Tecnológica**

278 Moraes (2012, p. 1.174), Calderan (2013) apontam como vantagens tecnológicas: melhoria da capacidade técnica
279 e implantação de usinas de reaproveitamento energético.

280 Como desafios indicam o alto investimento financeiro e a necessidade de equipes qualificadas.

281 **9 d) De saúde pública**

282 Tratando da dimensão da saúde pública, Calderan (2013) e Moraes (2012, p. 1.176) referem como vantagens:
283 controle e fiscalização nos aterros, que possibilita o controle de vetores; limitação ao acesso de catadores no

11 F) ADMINISTRATIVA

284 aterro com a criação de um consórcio os trabalhadores/catadores, que poderão se organizar em cooperativas,
285 trabalhando em locais salubres e com equipamentos adequados.
286 Como desafios indicam a qualidade de vida dos trabalhadores no aterro.

287 10 e) Política

288 Os autores Moraes (2012), Batista et al. (2011a), ??ruz (2002), Schneider (2005), Amorin (2014), Cherubini
289 e Trevas (2013) percebem como vantagens políticas do consorciamento o fato de que atendem mais direta
290 e adequadamente às demandas locais e regionais; garantem maior cooperação, maior descentralização e mais
291 prestígio para os municípios; permitem alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em
292 espaços regionais e territórios; pode aumentar o poder de diálogo e pressão coletiva dos municípios; podem criar
293 melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da
294 sociedade, empresas ou agências estatais, o que fortalece a autonomia municipal e possibilita a busca de recursos.

295 Além disso, fortalece os princípios de subsidiariedade e solidariedade que sustentam a arquitetura da Federação
296 Brasileira; aumenta o poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios; dá peso político regional para
297 as demandas locais; cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-
298 partidárias e menor comprometimento da implantação das políticas; resolve problemas regionais sem se limitar
299 às fronteiras administrativas.

300 Também assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessárias para enfrentamento
301 dos problemas e prioridades regionais; desloca o centro das decisões sobre políticas públicas para esferas mais
302 próximas das populações assistidas; leva aos governos centrais elementos de realidade, o Além das dimensões
303 do princípio da visão sistêmica como propõe a PNRS, o estudo bibliográfico conduziu à adoção de outras duas
304 pelas autoras: a política e a administrativa. Apontam-se as vantagens e desafios postos pelos autores para a
305 aplicação da visão sistêmica no trato consorciado dos resíduos. que ajuda a adequar as políticas públicas; cria
306 canais por onde podem fluir as experiências criativas das localidades; viabiliza as políticas sociais por meio da
307 democratização dos recursos e do poder de decisão sobre elas.

308 Da mesma forma, dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização; permite o
309 intercâmbio de ideias, projetos e experiências; permite que o planejamento das políticas públicas se faça de forma
310 conjunta, com a participação de todos os membros do Consórcio; permite a racionalização de equipamentos, a
311 ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação
312 de pessoal, entre outras.

313 Além disso podem aumentar a transparência dos processos, pois as decisões tomadas pelos consórcios são de
314 âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de
315 discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para o controle
316 social.

317 Os consórcios ainda podem se constituir como um meio de desenvolvimento microrregional transformando-se
318 em um foro privilegiado para a discussão de dificuldades comuns e para a busca por soluções, atuando como um
319 facilitador principalmente da organização municipal.

320 Como desafios políticos os autores apontam: existência de interesses comuns entre os municípios; disposição
321 de cooperação por parte dos líderes locais; superação de conflitos político-partidários; proximidade física das
322 sedes municipais; tomada de decisão política em se consorciar; existência de uma identidade intermunicipal; a
323 dificuldade de entendimentos políticos para a implantação da gestão, associada com a consequente formação de
324 consórcios públicos; e, a baixa qualificação dos gestores para a experimentação desse "novo" modelo de gestão.

325 11 f) Administrativa

326 Como vantagens administrativas, os autores Moraes (2012), Cavalcante (2011), Durão (2005), ??atista et
327 al. (2011a), Cherubini e Trevas (2013) indicam: agilidade na execução de projetos, o que barateia custos;
328 descentralização de recursos técnicos e financeiros; possibilidade de ganhos de escala; racionalização e otimização
329 na aplicação dos recursos públicos; maior flexibilidade em relação à administração direta; contrato de programa
330 pertinente ou termo de parceria, respeitando-se os critérios e disposições da legislação federal aplicável; e, licitação
331 de serviços e obras públicas visando a implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados.

332 Da mesma forma os consórcios facilitam a realização de convênios, contratos e acordos para o recebimento de
333 auxílio, contribuição ou subvenção; a celebração de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos;
334 o gozo de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos; a
335 contratação pela administração, direta ou indireta, sem necessidade de licitação; a ajuda as prefeituras menores,
336 que assim podem receber apoio das prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura; e, ainda, ajuda o município a
337 superar sua incapacidade de investimento público; permite a realização de ações inacessíveis a um único município;
338 viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades; promove
339 a constituição de aparatos institucionais competentes, com capacidade técnica e de recursos, para elaboração e
340 financiamento de projetos e melhora a capacidade gerencial e financeira de grupos de municípios.

341 Como desafios evidencia-se a distância geográfica entre os consorciados e a sede; conflitos de ideias e interesses,
342 assim como a cooperação na solução de problemas, desprovido de interesses pessoais.

343 12 g) Cultural

344 Os apontamentos dos diversos autores que debruçam-se sobre este tema tão desafiador à sociedade contemporânea,
345 levantando-se o que apontam como vantagens e desafios do consorciamento entre municípios para a realização de
346 uma gestão integrada, proposta amparada em lei específica.

347 Se a visão sistêmica foi contemplada na legislação brasileira, é porque o final do século XX foi marcado
348 por mudanças na ciência que se propuseram a um rompimento com o passado e à instalação de um período
349 caracterizado pela busca do conhecimento, pela auto realização, num mundo concebido em termos de conexões,
350 inter-relações, teias, movimentos, mudanças e transformações.

351 O paradigma da complexidade, permeado por uma visão de mundo sistêmica, propõe uma abordagem
352 transdisciplinar e a integração das disciplinas, permitindo a interconexão dos conteúdos, no sentido de auxiliar
353 na compreensão da realidade e dos fenômenos. Portanto, o que se propõe é uma aproximação dos objetos de
354 estudo a partir de um olhar sobre suas múltiplas dimensões.

355 Por meio da visão sistêmica, a aprovação da PNRS (Lei nº 12.305/2010) estabeleceu o papel do Estado na
356 direção de um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável, cobrando do poder público, em
357 especial dos municípios, uma postura mais rigorosa em relação aos resíduos.

358 A Lei estabeleceu a eliminação de todos os vazadouros a céu aberto existentes no país. Com esse instrumento
359 regulatório, a União, os estados e os municípios passaram a dispor de um indutor de ações que, estima-se,
360 deve vir a possibilitar que qualquer rejeito deixe de ser depositado inadequadamente. Caracterizam parte do
361 rol de diretrizes da PNRS, além da implantação da coleta seletiva, ações como a elaboração de estudos para
362 regionalização, a implantação de planos estaduais de gestão integrada de resíduos sólidos, o apoio e incentivo à
363 formação de consórcios públicos, a formulação de planos intermunicipais e/ou municipais de gestão integrada de
364 resíduos sólidos e o estímulo para formação de cooperativas atuantes no setor de triagem e reciclagem. Em relação
365 à gestão compartilhada e à regulação de estímulo para a formação de consórcios intermunicipais, a premissa é de
366 que a pequena capacidade gerencial e o baixo volume orçamentário dos municípios, especialmente os de menor
367 porte, inviabilizam ações efetivas de limpeza urbana e destinação final dos resíduos de modo tecnicamente e
368 socialmente adequados (FLORENCE; SILVA, 2014, p. 915).

369 Com efeito, a visão sistêmica, em uma ótica princípio lógica, deve conduzir a uma análise global dos diversos
370 fatores envolvidos em todo o gerenciamento dos resíduos sólidos. Assim, surge como premissa que o princípio
371 sistêmico abarca os demais como uma direção fundante para a formulação e para a estruturação de todos os planos
372 previstos na legislação. A Política Nacional de Resíduos Sólidos reveste-se, assim, de um aspecto hermenêutico,
373 apontando para o diálogo, em razão da complexidade do tema, tal como das consequências de seus mecanismos,
374 evolvendo os mais diversos setores e âmbitos, além de uma gama de variáveis.

375 Com a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, os municípios, na condição de entes
376 federativos assumiram responsabilidades, antes pertencentes aos Estados e a União. Dessa forma, criou-se
377 a disparidade entre competências e arrecadação, pois o atual modelo de retorno redistributivo dos recursos
378 arrecadados apresenta-se desigual, havendo uma concentração dos recursos financeiros junto ao Governo Federal
379 e recaendo, por outro lado, os encargos da execução sobre os Estados e Municípios.

380 Nesse contexto, os municípios passaram a ter dificuldades para cumprir suas atribuições legais, o que dificulta a
381 prestação dos serviços públicos, gerando a responsabilização aos gestores municipais, pois são eles os responsáveis
382 diretos pelo gerenciamento da coleta e tratamento do lixo. O consorciamento mostrase viável porque a maioria
383 dos serviços públicos é de interesse comum dos municípios próximos, principalmente na questão da coleta e
384 tratamento do lixo doméstico que envolve toda a municipalidade. Além dos interesses comuns, os desafios de
385 cumprir a lei também os aproxima.

386 Com o marco regulatório dos consórcios, Lei nº 11.107/2005, todos os entes federados passaram a ter uma
387 alternativa para a prestação dos serviços públicos de interesse comum. Portanto, o consórcio se coloca como uma
388 forma de cooperação entre os entes federativos para que estes possam prestar os serviços públicos com qualidade
389 e ao mesmo tempo em que atendem a obrigação legal sem precisarem dispor de outras formas de administração
390 como a concessão ou a terceirização desses serviços.

391 Das dimensões analisadas, destaca-se como aquela que tem mais elementos vantajosos a dimensão política.
392 Apesar de todas as vantagens citadas, alguns desafios relevantes estão incluídos, podendo inviabilizar os
393 consórcios. É o caso da dificuldade de entendimento político para a sua implantação, que é permeado por
394 questões partidárias.

395 Fica evidente ao final do estudo que os consórcios públicos podem constituir-se de uma alternativa viável e
396 vantajosa na busca pela união de esforços para solucionar problemas comuns para o atendimento das exigências

facilitada pela estratégia de criação dos consórcios intermunicipais para o tratamento dos resíduos.

b) As normas que regulamentam os consórcios: a Lei Conforme Nunes (2002, p. 39), princípios são direitos inerentes ao próprio homem, pois exercem função relevante dentro do ordenamento jurídico, orientando a interpretação das normas jurídicas, funcionando como regras hierarquicamente superiores às próprias normas positivadas no conjunto das proposições escritas ou mesmo às normas costumeiras. Para Morato Leite (2008) os princípios são construções teóricas que procuram desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política Federal nº 11.107/2005 e o Decreto Federal nº 6.017/07 A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios, surgiu com a ambiental. I. A prevenção e a precaução; II. O poluidor-pagador e o protetor-recebedor; III. A visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV. O desenvolvimento sustentável; V. A ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI. A cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII. O reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX. O respeito às diversidades locais e regionais; X. O direito da sociedade à informação e ao controle social; XI. A razoabilidade e a proporcionalidade. (grifo nosso). Conforme o contexto desta lei, a visão sistêmica assume o caráter de princípio e propõe que sejam consideradas "as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na gestão dos resíduos sólidos". A estas acrescentam-se ainda as variáveis administrativa e política por considerá-las indispensáveis a gestão dos resíduos. O entendimento sistêmico é um modo de praticar as metodologias da interdisciplinaridade e da transversalidade, passando a ser verdadeira bússola na formulação e na implementação de todos os planos previstos na lei (MACHADO, 2014). Na gestão dos resíduos sólidos estas variáveis são analisadas de forma holística, considerando-se, para tanto, o ambiente macro e os fatores citados pelo dispositivo legal de forma conjunta. Portanto, os que considere as variáveis ambiental, social, finalidade de regulamentar o artigo 241

4

diferentes princípios da PNRS integram-se em uma visão sistêmica, a qual para ser exequível requer um gerenciamento integrado de resíduos. Isto porque a visão sistêmica ressalta diferentes dimensões que tem paralelo com a gestão integrada de resíduos, a qual é

Figure 1:

397 da PNRS. Aponta-se, ainda, de modo conclusivo, que os consórcios públicos apresentam vantagens em todas as
398 dimensões do princípio da visão sistêmica. Por outro lado, muitos são os desafios a serem enfrentados.^{1 2 3}

¹A PNRS estabelece, ainda, a priorização quanto ao acesso aos recursos financeiros da União, beneficiando aqueles municípios que optarem pelas soluções consorciadas (Inciso I, § 1º, art. 18 da PNRS).

²Art. 241. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) © 2020 Global Journals

³A EC 19 modificou o regime e dispos sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

-
- 399 [Cruz et al. ()] , M Cruz , C M T Leite , C C Araújo , F F De , I G Silva , Da , V M Silva , Da . 2009.
- 400 [Capra ()] *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*, F Capra . 1996. São Paulo:
401 Cultrix. (5a ed)
- 402 [Machado ()] ‘A teoria da complexidade de Edgar Morin e suas Contribuições para a epistemologia da educação
403 (Trabalho de conclusão de curso)’. S C Machado . *Centro de Teologia e Ciências Humanas*, (Curitiba, PR,
404 Brasil) 2011. Pontifícia Universidade Católica do Paraná -PUC
- 405 [Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública] *Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública*,
406 http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_
407 Brasília, DF, Brasil, 2. Recuperado de. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: Mudando para
408 Sobreviver
- 409 [Favaretto and Pereira ()] *Aplicação da teoria da complexidade na pesquisa das normas de direito ambiental na
410 sociedade de risco*, M P Favaretto , R Pereira . <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f861aa27e08ead51> 2014. Florianópolis, SC, Brasil. 13. (Anais do Direito Ambiental III: XXIII Encontro
411 Nacional do CONPEDI)
- 412 [Batista et al. ()] S Batista , R Vecchia , M P Pereira , M T Augusti , J S Hernandes , C A Bachiega , M
413 M Sanches . *Guia de consórcios públicos: O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão de
414 consórcios públicos*, (Brasília) 2011. Caixa Econômica Federal.
- 415 [Behrens ()] M A Behrens . *Paradigma da complexidade: metodologia de projetos, contratos didáticos e portfólios*,
416 (Petrópolis, RJ) 2006. Vozes.
- 417 [Calderan ()] *Consórcio público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Domésticos: um estudo
418 de caso (Dissertação em mestrado)*, T B Calderan . 2013. Lajeado, RS, Brasil. Centro Universitário Univates
- 419 [Dieguez ()] ‘Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para
420 análise política e institucional’. R C Dieguez . <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/231> *Revista Cadernos do Desenvolvimento* 2011. 6 (9) p.
421 . (Recuperado de)
- 422 [Carvalho ()] *Consórcios Públicos: Lei Nº 11*, J Carvalho , SF . 2013. 01/2007. São Paulo; Atlas. 107. (de
423 06/04/2005 e Decreto Nº 6.017, de. 2a ed)
- 424 [de 02 de agosto de 2010. Insitui a Política Nacional de resíduos Sólidos] *de 02 de agosto de 2010. Insitui a
425 Política Nacional de resíduos Sólidos*, Lei n. 12.305. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm
- 426 [Ayala et al. ()] *Direito ambiental na sociedade do risco*, P Ayala , A De , J R M Leite . 2004. Rio de Janeiro:
427 Forense Universitária. (2a ed)
- 428 [Durão ()] P Durão . *Convênios & consórcios administrativos*, (Curitiba; Juruá) 2005. (2a ed)
- 429 [Cortez ()] ‘Embalagens: o que fazer com elas?’ A T C Cortez . <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2568> *Revista Geográfica da América Central* 2011. 2 (47) p.
430 . (Recuperado de)
- 431 [Florence et al. ()] ‘Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na
432 Região Metropolitana de Aracaju (SE)’. H Florence , E M Silva , Da , F Fonseca . <http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n4/a06v48n4.pdf18> *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*, M Cherubine, V
433 Trevas (ed.) (São Paulo) 2014. 2013. 48 p. . (Consórcios públicos: Possibilidades e desafios. Fundação Perseu
434 Abramo)
- 435 [Morin ()] *Introdução ao pensamento complexo*, E Morin . 2011. Porto Alegre; Sulina. (4a ed)
- 436 [Leff ()] H Leff . *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*, (Rio de Janeiro) 2012.
437 Vozes. (9a ed)
- 438 [Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências]
439 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm Lei n. 11.107,
440 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras
441 providências, (Recuperado de)
- 442 [Magri and Damiati ()] C Magri , D Damiati . *Política Nacional de Resíduos Sólidos: Desafios e Oportunidades
443 para as Empresas*. São Paulo: Designing, 2012.
- 444 [Cavalcante ()] *Manual de consórcios públicos*, R Cavalcante . 2011. Fortaleza, CE. Secretaria do Planejamento
445 e Gestão do Estado do Ceará
- 446 [Ismael ()] *Nordeste: a força da diferença: os impasses e desafios na cooperação regional*, R Ismael . 2005. Recife:
447 Fundação Joaquim Nabuco.
- 448 [Naruo ()] *O estudo do consórcio entre municípios de pequeno porte para disposição final de resíduos sólidos
449 urbanos utilizando sistema de*, M K Naruo . 2003.

455 [Moraes and De ()] ‘Os consórcios públicos e a gestão integrada de resíduos sólidos em pequenos municí-
456 piros do estado do Ceará’. J L Moraes , De . [http://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/](http://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/2014)
457 [revista-geonorte/article/view/2014](http://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/2014) Brasil. *Revista Geonorte* 2012. 3 (4) p. . (Recuperado de)

458 [São Paulo: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais ABRELPE ()]
459 ‘São Paulo: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais’.
460 <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2013.pdf> ABRELPE 2013. (11a ed. Recuperado
461 de)