



## **Federalismo, Território e Regionalização nos Consórcios para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES) no Vale do Jaguaribe-CE**

### **Autores:**

Maria das Candeias Silveira de Morais - UERN - candeiasmorais.ce@gmail.com

Larissa da Silva Ferreira Alves - UERN - larissa0185@gmail.com

### **Resumo:**

Este trabalho objetiva compreender o processo de regionalização que resultou na formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no Ceará, no recorte temporal de 2005 a 2017. Antes de criar os consórcios, o Estado passou por um processo de regionalização. Uma dessas regiões foi o Vale do Jaguaribe, formada por 15 municípios, o que resultou na constituição de dois consórcios, o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES) Unidade Limoeiro do Norte e o COMARES Unidade Jaguaribara, pela associação de 11 e 04 municípios, respectivamente. Trata-se de um estudo de caso exploratório e descritivo, realizado a partir de pesquisas bibliográfica e documental, além de entrevistas semiestruturadas com ex-prefeitos da época e com membros de grupos de interesses. Os resultados apontam que foi um processo verticalizado e que na prática os consórcios ainda não se efetivaram.

# **FEDERALISMO, TERRITÓRIO E REGIONALIZAÇÃO NOS CONSÓRCIOS PARA ATERRO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (COMARES) NO VALE DO JAGUARIBE-CE**

## **INTRODUÇÃO**

O estudo<sup>1</sup> aqui apresentado é uma exposição sobre um processo de regionalização ocorrido no Ceará (CE), Brasil, a partir da necessidade de realizar a gestão da política de resíduos sólidos do estado, por meio de consórcios públicos.

No contexto da administração pública, este instrumento cooperativo tem se apresentado como uma alternativa eficiente e eficaz (TREVAS, 2013), agrupando entes federativos em torno da gestão de políticas públicas comuns e de difícil execução no âmbito individual. A organização administrativa do país permite esse modelo de gestão cooperada, através da integração de unidades federativas. Consórcios, nesse contexto, são arranjos de cooperação entre entes federados, ou seja, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. (BRASIL, 2005).

Por iniciativa do governo estadual do CE, o consórcio foi definido como ferramenta federativa estratégica para realizar a gestão integrada da política de resíduos sólidos no estado. Regionalizou-se todo o estado na perspectiva de facilitar o planejamento e engajamento dos municípios no desenvolvimento de redes consorciadas. Uma dessas regiões foi o Vale do Jaguaribe, caracterizada por sua forte identidade territorial e uma região de planejamento, inclusive para vários outros tipos de regionalização empreendidas pelo governo estadual.

O propósito deste trabalho é, portanto, compreender o processo de regionalização que resultou na formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no Ceará, tendo como recorte temporal o período 2005 a 2017. Foca-se no Vale do Jaguaribe, região que não dispõe de nenhum tipo de gerenciamento adequado de resíduos sólidos e que apresenta dois consórcios constituídos, o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos (COMARES)

---

<sup>1</sup> Este estudo é parte de uma dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em sua linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Semiárido.

Unidade Limoeiro do Norte e o COMARES Unidade Jaguaribara, criados em 2009, pela associação de 11 e 04 municípios, respectivamente.

O Vale do Jaguaribe é composto pelos municípios das microrregiões geográficas 10 (Alto Santo, Jaguaruana<sup>2</sup>, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte) e 11 (Ererê, Iracema, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Pereiro e Potiretama), perfazendo 16 municípios, destes, 15 integram os consórcios em estudo. (CEARÁ, 1999; BRASIL, 2011).

Para alcançar o objetivo foram usados diferentes recursos metodológicos. Sob o prisma de um estudo qualitativo, a abordagem exploratória se apresentou adequada ao considerar que o estudo tinha o compromisso de investigar um ambiente sujeito a uma intervenção. Já a abordagem descritiva foi necessária devido o estudo apresentar informações que precisaram ser tratadas e detalhadas, para melhor compreensão. (CRESWELL, 2010; GRAY, 2012). O método indutivo norteou a investigação já que a partir dele “[...] parte-se da observação de fatos e fenômenos cujas causas se deseja conhecer”. (GIL, 2008, p. 10).

Quanto aos procedimentos foi bibliográfica e documental. As fontes bibliográficas se constituíram dos estudos de autores que contribuíssem com os temas elencados nos objetivos. A discussão sobre federalismo, políticas públicas e consórcios foi fundamentada entre outros pelos autores, BRASIL (1988; 2005; 2007), Harger (2007), Pires e Barbosa (2008), Carvalho Filho (2009), Cherubine e Trevas (2013), Secchi (2013). As discussões teórico-conceituais sobre território, região e identidade, para o entendimento da regionalização do Vale do Jaguaribe, tiveram a contribuição de autores como Gottmann (1975), Andrade (1987), Rafestin (1993), Amaral (2002), Castro (2003; 2006), Albagli (2004), Egler (2006), Fernandes (2008; 2013), Haesbaert (2010). Além destes, foram pesquisados ainda artigos de periódicos, legislações e publicações governamentais.

A natureza das fontes de pesquisa foram as mais diversas, incluindo-se *sites* (governamentais, sobre consórcios, banco de dados públicos e privados, institucionais, jornalísticos, legislativos, entre outros). Para a pesquisa documental foram usados documentos públicos, especificamente aqueles produzidos como parte dos estudos de regionalização, além de produções acadêmicas.

Foi feita ainda uma pesquisa *in loco* (campo) que se caracterizou pela realização de entrevistas semiestruturadas com ex-gestores públicos da região e membros de grupos de interesses na temática, com questões sobre o processo de organização e articulação, que resultou no Consórcio<sup>3</sup>. Grupos de interesses são grupos formalmente constituídos e representam categorias profissionais. (SECCHI, 2013). Nesse grupo foram incluídos também

---

<sup>2</sup> Apesar de também ser um dos municípios da microrregião 10, de acordo com a LC nº 18 (1999), não foi considerado, por não ter sido incluído na regionalização que definiu os municípios do Consórcio.

<sup>3</sup> Em cumprimento às resoluções Éticas Brasileiras, em especial, a Resolução nº 466/12 e nº 510/16, do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS), que aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, este artigo foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), gerando o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 61801216.3.0000.5294, cujo parecer nº 1.877.730, foi aprovado em 20 de dezembro de 2016.

organizações do terceiro setor que “[...] são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo [...], (externo ao grupo)”. (SECCHI, 2013, p. 116). Foram elaborados dois roteiros: um para ser utilizado junto aos ex-gestores públicos e o outro para os grupos de interesses.

Os dados coletados foram tratados, por meios de transcrição das gravações, anonimização dos sujeitos (entrevistados), considerando o segmento representativo e sua respectiva função e pela categorização das falas. Bardin (2016, p. 147) explica que se trata de “[...] uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”. As categorias são as classes onde se agruparão os dados coletados, a partir das características semelhantes. (BARDIN, 2016). Após essas fases, os dados passaram pelo processo de análise de conteúdo, que é compreendida como um conjunto de técnicas, em que por meio da identificação de indicadores, visa conhecer aquilo que está por trás das palavras, as significações. (BARDIN, 2016).

Este artigo apresenta a seguinte estruturação. Esta introdução, apresentando a justificativa, os objetivos e a metodologia do trabalho; em seguida são feitas abordagens teóricas sobre federalismo e consórcios no Brasil e um percurso teórico-conceitual sobre território, região e regionalização como forma de embasamento para compreensão do processo de regionalização política do estado do Ceará. Na sequência é apresentada a análise e discussão dos resultados da pesquisa empírica, que resgata todos os elementos conceituais levantados na pesquisa teórica, articulado o objetivo proposto com os elementos analisados, concluindo, com as considerações finais.

## FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: OS CONSÓRCIOS COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

O Brasil, ao longo dos seus 518 anos conheceu as três formas de governo existentes, a monarquia, o parlamentarismo e a república. A identificação do federalismo tem como um dos seus marcos a própria denominação oficial do país, que se deu a partir da Proclamação da República, compreendida a república como forma de governo e a federação como forma de Estado. (PIRES; BARBOSA, 2008). A Constituição de 1988, traz a nomenclatura atual, destacando a seguinte redação, “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Por meio da Constituição Federal de 1988 foi designado para cada ente federativo, as suas competências. Assim, para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios as obrigações são definidas como comuns, concorrentes, privativas e exclusivas. (BRASIL, 1988; CARVALHO FILHO, 2009; HARGER, 2007). Questões como saneamento básico, por exemplo, é de competência comum das três esferas. (BRASIL, 1988).

Na administração pública, os gestores cientes das suas obrigações, porém, limitados financeiramente têm buscado alternativas de gestão, dentro das previsões constitucionais, para realizá-las. Algumas alternativas têm surgido, mediante as reformas constitucionais, que promoveram mudanças nas políticas públicas, da sua concepção à execução, caso da gestão cooperada, que coloca no mesmo nível diferentes esferas, para a mesma finalidade administrativa. (PIRES; BARBOSA, 2008).

O federalismo cooperativo admite que as políticas públicas podem se dar por meio dos consórcios públicos personalizados, na forma de associação pública, logo, há a necessidade de instrumentos legais específicos. O artigo 241 da CF, após a EC nº 19 (1998) abriu os caminhos para a cooperação federativa, em que se enquadram os consórcios públicos, atribuindo a União o estabelecimento das leis disciplinares e das normas regulamentadoras. (CARVALHO FILHO, 2009; TREVAS, 2013).

A Lei nº 11.107 (2005), que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos diz sucintamente que é uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. No entanto, o Decreto nº 6.017 (2007), que regulamenta a lei, estabelece,

Art 2º I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive 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 econômicos; (BRASIL, 2007).

É importante registrar que a existência de consórcios no Brasil remonta a década de 1970, embora funcionassem sem um marco legal. Houve tentativas de regulação, tanto que a lei que rege a disciplina tramitou por quase sete anos no Congresso Nacional, tendo iniciado sua peregrinação em 1999, até finalmente ser instituída em 2005 e, regulamentada em 2007. (CARVALHO FILHO, 2009).

O reconhecimento da importância dos consórcios públicos se dá pela efetivação do que ele se propõe realizar, que, segundo Cherubine e Trevas (2013, p. 26), ainda se caracteriza pela agregação de valor, “[...] produzindo resultados de curto e médio prazos, com qualidade e velocidade impossíveis de acontecer se o empreendimento fosse conduzido de forma fragmentada e solitária, individualmente, pelos entes federados hoje consorciados”.

Nesse sentido, reforça-se o papel dos consórcios como forma de governança, sendo um meio de discussão e negociação, de soma de esforços e superação dos entraves advindo da tradicional gestão estatal, que já não atende às demandas correntes urgindo, portanto, de uma nova gestão pública. Trevas (2013) admite que essa questão depende de uma nova cultura política, em que predomine o esforço para aprender uma nova forma de organização, que seja coletiva, que tenha como princípio o compromisso sobre as obrigações que os gestores assumem no exercício dos seus mandatos, considerando as limitações que eles se

deparam com a equipe administrativa, como a falta de capacidade técnica e gerencial, o que no consórcio se torna mais fácil de superar.

Com esse pensamento, Fonseca (2013, p. 35) aponta que,

[...] são os consórcios públicos a instituição-chave de articulação de atores e regiões, com suas confluências e conflitos. Isso se dá em razão de sua capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais, por meio de instituições públicas, e da pactuação e mobilização de diversos e contrastantes atores. Dessa forma, ao superarem, em sua já longa trajetória, os limites político/administrativos da federação brasileira, os municípios ganham um inequívoco reforço institucional e legal – os consórcios públicos – para o enfrentamento dos graves e complexos problemas locais e regionais brasileiros. (FONSECA, 2013, p. 35).

Com isso, o autor defende o empreendimento das iniciativas compartilhadas, até porque são construídas coletivamente, uma vez que no Brasil, é notório que os serviços públicos não satisfazem as necessidades da população, devido à má gestão, principalmente, dos recursos. Diante de toda essa discussão, aponta-se que o desafio, “[...] repousa no confronto entre a dinâmica da construção do consenso entre os atores políticos e a exigência cada vez maior de celeridade para a solução das questões de relevância para a sociedade”. (MACHADO; PIRES, 2008, p. 437).

A definição pelo regime federativo é válida, porém, o país nunca dispôs de estrutura para ser de fato autônomo nas suas esferas, por conta, segundo Castro (1996), dos mecanismos desse federalismo. Conforme a autora, federalismo, “[...] é, na realidade, uma engenharia política que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de *diferenças* para formar uma *unidade*, ambas organizadas territorialmente”. (CASTRO, 1996, p. 2). Essas diferenças, por sua vez, têm contribuído para emperrar muitos processos, prejudicando a população dependente dos serviços públicos. Um dos grandes entraves no Brasil é identificado por Castro (1996), pela limitação do poder de representação ao nível das escalas territoriais, aqui concebidos como federativos, onde a escala estadual se resume a intermediação entre as demandas dos municípios e as do conjunto do Estado.

Pesquisadores, como Rocha e Faria (2004) registraram em estudos sobre consórcios no Brasil alguns fatores que facilitam ou dificultam a implementação de experiências bem-sucedidas de cooperação, conforme Quadro 1.

Quadro 01 – Fatores que facilitam ou dificultam a implementação de experiências bem-sucedidas de cooperação.

1. As características de semelhança nos quesitos população, finanças e políticas favorecem o consorciamento;
2. Realizar cooperação é um processo de aprendizado, tanto para gestores, quanto para os técnicos;
3. O consorciamento exige acordos entre gestores potencialmente concorrentes. Mas o fim último são os benefícios e os beneficiários;
4. Na gestão dos consórcios os critérios técnicos devem se sobrepor aos interesses políticos para não comprometer o desempenho do consórcio;
5. A cooperação é fortalecida pelo poder de negociação dos municípios, tanto com os órgãos governamentais, quanto com fornecedores externos;
6. O incentivo ao consorciamento por parte dos governos estadual e federal apresenta certo grau e importância;
7. O consorciamento por iniciativa dos municípios geralmente desconsidera as regionalizações existentes, visto que eles levam em conta as características locais e suas dificuldades;
8. O comprometimento pessoal é importante, seja de gestores, técnicos ou outras lideranças políticas;
9. A sociedade civil deve ter espaço junto aos consórcios;
10. A existência de organismos colegiados parece favorecer o maior equilíbrio nas relações intergovernamentais.

**Fonte:** Elaborado pela autora (2017), adaptado de Rocha e Faria (2004).

As informações do quadro, além de serem diagnósticas, se constituem em um guia para gestores, técnicos e sociedade saberem por onde e como caminhar, ao pretender trabalhar no contexto associativo, ao lançar luzes sobre as relações que devem ser construídas. Assim como estes, outros autores têm se dedicado aos estudos sobre consórcios, trazendo também elementos que enriquecem a temática. Romani e Segala (2014), abordam a percepção política sobre a constituição dos consórcios, ao entender que esse exercício é um processo construtivo que proporciona aos municípios benefícios como:

- » potencializar o sentido de identidade dos Municípios envolvidos;
- » promover a articulação interfederativa;

- » conferir maior eficiência na gestão e na prestação dos serviços com vistas a propiciar a sua sustentabilidade;
- » promover o ganho de escalas sustentáveis para gestão e prestação dos serviços, permitindo redução de custos;
- » ampliar o espectro de estruturas de saneamento em escalas econômicas e técnicas;
- » reduzir os riscos de descontinuidade administrativa tão recorrentes em diversos setores da administração pública nas mudanças de governo; e
- » ampliar a capacidade de gestão e gerenciamento na perspectiva da universalização da prestação de serviços de qualidade. (ROMANI; SEGALA, 2014, p. 44-45).

Essa avaliação das autoras é bastante pertinente ao perceber o lado dos consórcios que não se restringe a sua funcionalidade administrativa, como gestor de políticas públicas, mas ao seu processo, enquanto entidade associativa de entes federados, em que a eles estão ligados sujeitos públicos, eleitos para esse fim de representatividade.

Muitas das políticas públicas hodiernas têm sido efetivadas por meio dos consórcios, visto que eles têm sido instrumentos usados com bastante ênfase no campo da administração pública. Ocorre que a sociedade se encontra radicada em um ambiente dinâmico, onde as políticas públicas deverão ser implementadas, levando em conta as especificidades desse ambiente e do seu público, o que motivará as discussões a seguir.

## ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO: AS REGIONALIZAÇÕES E AS “NOVAS DINÂMICAS TERRITORIAIS” NO CEARÁ

As discussões aqui expostas trazem questões inerentes a vários ramos do conhecimento, sobretudo, a Geografia em suas vertentes política, humana e física. Uma das formas de compreensão dos assuntos abordados passa pela exposição conceitual, o que será feita com a contribuição de diversos autores.

Haesbaert (2010) diz que o espaço é o conceito-chave de região e território. Já Rafestin (1993, p. 143) chama a atenção que espaço e território não são sinônimos, em que o espaço preexiste ao território. Assim, “[...] o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático [...]. Ao apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço”.

No entanto, deve-se considerar ainda que território não se limita a espacialidade física, mas aos elementos que o constituem, às relações ali construídas pelos sujeitos presentes. Estas podem se dar em sistemas interligados, como em redes. Estes sistemas podem ser definidos como,

[...] um conjunto de pontos ou nós conectados entre si por segmentos – arcos – que viabilizam o intercâmbio de fluxos – de bens, pessoas, ideias ou informações – entre os diversos pontos da estrutura, [...] As redes podem ser abstratas (redes sociais, sistemas de relações que vinculam indivíduos ou grupos sociais entre si) ou concretas (redes de transporte e comunicação); podem ser visíveis (rodovias e ferrovias) [...] responde a demandas socioeconômicas e a projetos políticos, facilitando a integração de mercados e territórios, bem como a circulação de bens, capitais e informações. (ALBAGLI, 2004, p. 35).

Embora mais ampla, a definição do autor engloba os elementos geográficos, espaciais, políticos, ambientais, sociais, econômicos, humanos e as relações que são construídas entre eles, envolvendo intervenção, interação e interdependência. Estes aspectos ajudam a compor o que será denominado territorialidade.

Para Fernandes (2013), há territórios materiais (espaço físico), nos quais se enquadram os entes federados; as propriedades privadas capitalistas ou não capitalistas; os territórios formados pelas relações de poder e imateriais (relações sociais) que são indissociáveis e vinculados. No território das unidades federadas se encontram os demais. Neles também se processam questões como, soberania e conflitualidade. Complementa o autor, que “na maior parte dos estudos, o que hoje é denominado território são espaços geográficos que já foram chamados de microrregiões”. (FERNANDES, 2013, p. 201). Para chegar a este nível, estes espaços se revelam dinâmicos, a partir do exercício da cidadania (CASTRO, 2003), em constante construção e desconstrução, um movimento que agrega e repulsa, em que se impõe e se subordina.

Nessa relação de forças políticas Gottman (2012, p. 523) interliga território à área de ação de um governo e afirma, “podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política”. Aqui se entende que habita a questão dos arranjos territoriais, com a finalidade de formar instituições gestadas e geridas pelo poder público ou mesmo por iniciativa popular, num coletivo, uma vez que estes se formam geralmente, em territórios constituídos a partir das relações sociais que se estabelecem e das múltiplas interações políticas, culturais, sociais e econômicas. Albagli (2004, p. 58) lembra que esse processo representa “[...] a emergência de novos atores, que atuam com base em novas territorialidades e que expressam novas formas de governança e organização do território [...]”, o que leva ao surgimento de forças locais, de um sistema independente e autônomo.

Diante de toda essa discussão, outro conceito espacial percorre o contexto, a região. Seja qual for a compreensão teórica, ela ainda é um dos parâmetros usados em várias áreas

do conhecimento, sobretudo, pelo seu caráter espacial e político. É no caráter político do território que se assenta a questão do desenvolvimento regional, onde se dá o fortalecimento do espaço, com vistas à resolução de problemas.

Para Haesbaert (2010), o espaço regional seria o espaço recortado em unidades coerentes, conforme critérios, sendo estes de ordem política, tem-se como resultado um território. Logo, entende-se que a diferenciação está nos usos e na função.

Amaral (2002) faz uma problematização ao conceito, situando-a no seio do Estado.

A região constitui, portanto, um meio de que o Estado se dota para melhor poder exercer as suas tarefas. É o domínio das regiões administrativas, das regiões plano, unidades artificiais criadas pelo Estado como escala de descentralização ou de desconcentração, [...]. (AMARAL, 2002, p. 178).

A região administrativa é um dos modelos de divisão adotadas pelos estados, com vistas a unificação política das suas estruturas administrativas, porém, nem sempre são seguidas integralmente.

Com entendimento semelhante, Egler (2006, p. 208) contextualiza regionalização, como sendo, “[...] projeção do espaço de atuação do Estado sobre o território e, em diversas formas de regionalismos [...]”, corroborando com Amaral (2002) que já situava o Estado intervindo na região e atuando politicamente. Nesse contexto, Egler (2006) admite que a racionalização financeira é a vantagem mais evidente da regionalização, sendo também para os consórcios, ao passo que Haesbaert (2010, p. 23) afirma que, “[...] toda regionalização deve sempre ser considerada, também, um ato de poder – o poder de recortar, de classificar e, muitas vezes, também de nomear”.

Todas as dinâmicas que ocorrem nas regiões têm uma importante contribuição para o trabalho do IBGE, cuja atribuição é a elaboração das divisões regionais do território brasileiro, definindo assim, uma base territorial para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos (IBGE, 2014), isto, porque este órgão não considera as bases territoriais estáticas. Seu trabalho passa por revisões periódicas, com base em diversos conceitos, da percepção da dinâmica construída ao longo do tempo, incluindo os aspectos da “[...] diversidade natural, cultural, econômica, social e política coexistente no Território Nacional”. (IBGE, 2014, p. 19). Deve-se lembrar que não é só o IBGE que regionaliza, mas ele é preponderante e baseia outros órgãos nas suas ações.

Embora os níveis federativos sejam caracterizados como federal, estadual e municipal, o espaço que tem se destacado é o regional que, intermediário entre o estadual e o municipal tem interferido na gestão pública, como uma força aglutinadora, com representantes políticos nos âmbitos dos legislativos federal e estadual.

Essas dinâmicas, por sua vez, produzem consequências nos territórios. O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2015, p. 6) observa que, “[...] a regionalização de um espaço geográfico se torna importante por possuir características de polarização, semelhança e, principalmente, ser palco para focalização de ações públicas”. A polarização é compreendida por Andrade (1987, p. 40) como “o poder de atração que uma cidade exerce em torno da área que a cerca, conseqüente das transações comerciais que realiza com as áreas rurais, provoca a formação de áreas de influência e, em conseqüência, de regiões polarizadas”.

No contexto do Vale do Jaguaribe, o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) do Baixo Jaguaribe, desenvolvido para o período de 2003 a 2006, expunha que a rede urbana polarizada dessa região era formada pelas cidades principais: Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova, e um dos objetivos do plano seria o seu fortalecimento. (CEARÁ, 2003). Ao fim do Plano, estas foram enquadradas como Centro de Polarização Regional (CPR) pelo fato de “[...] cumprir o papel de núcleos irradiadores do desenvolvimento por meio da implantação de indústrias, do fomento ao comércio e serviços, da instalação de equipamentos sociais e de infraestrutura de apoio às atividades rurais”. (CEARÁ, 2003, p. 9). As demais cidades no entorno seriam as secundárias, no seu raio de influência.

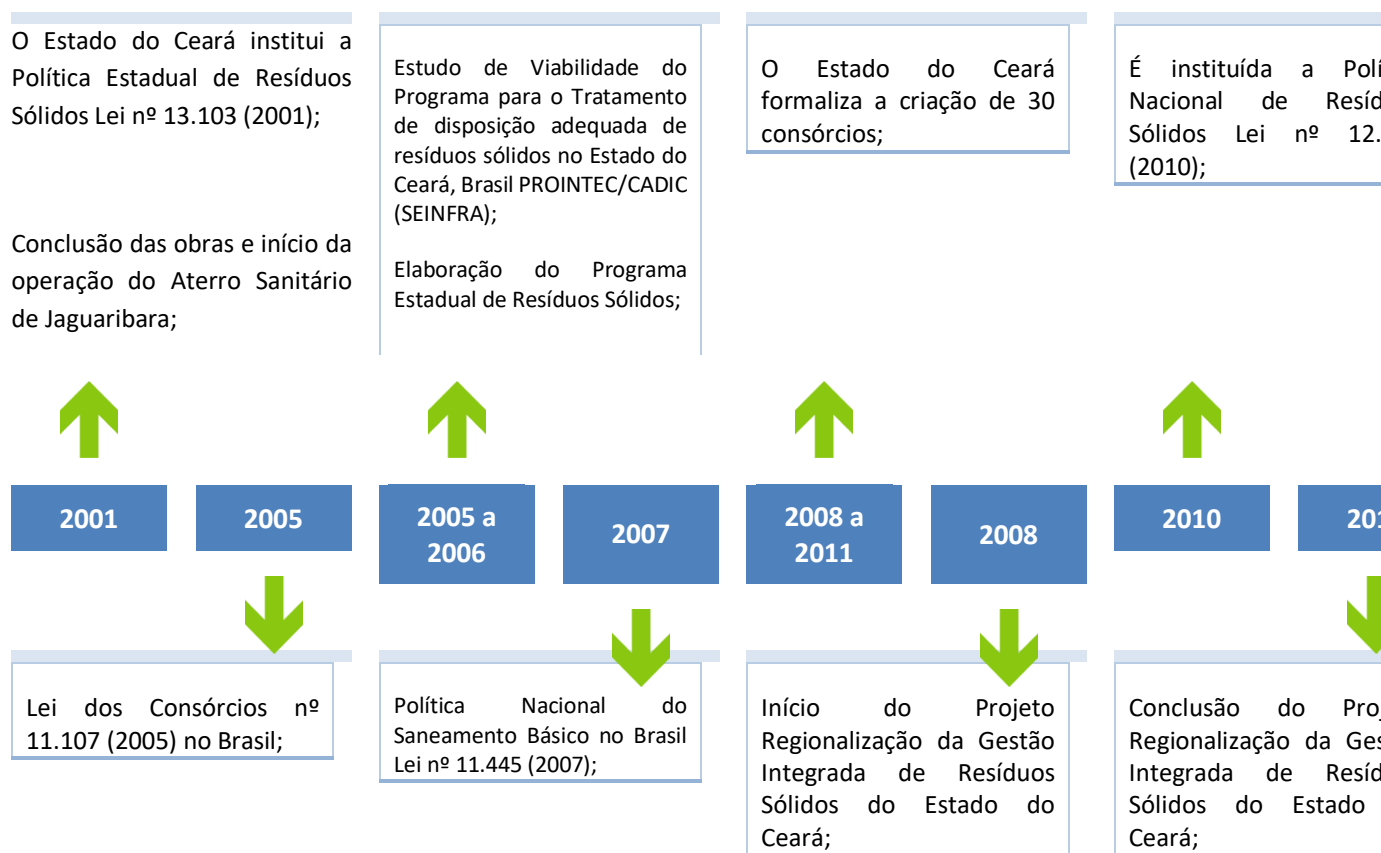
Ainda em relação a polarização e áreas de influência, os trabalhos do IBGE (2008) e do IPECE (2006) admitem esse fenômeno, destacando que as externalidades positivas em relação aos outros municípios e que, em uma região espacialmente dispersa, as vinculações existem e, são até mesmo, divididas entre mais de um município, o que ocorre na região em estudo. Dois destes municípios (Limoeiro e Russas) são geograficamente interligados e algumas estruturas funcionais estão distribuídas entre eles, o que é confirmado pelo REGIC 2007 (IBGE, 2008).

Os conhecimentos sobre regionalização, região e território fornecem um embasamento teórico para sua aplicabilidade. Estes conhecimentos e os estudos sobre federalismo e consórcios nortearão a exposição que segue sobre o objetivo do trabalho, do qual se buscará alcançar.

## PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO PARA A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ESTADO DO CEARÁ E SEUS RESULTADOS NO VALE DO JAGUARIBE

Pode-se afirmar que o Estado do Ceará foi um dos primeiros estados do Nordeste a empreender ações no campo do saneamento básico, buscando desenvolver políticas específicas para a problemática dos resíduos sólidos na sua área de abrangência. Percebe-se que as iniciativas do Estado do Ceará não se resumem ao campo legal, que de fato precedeu o nacional, mas ao empreendimento de ações concretas, no sentido de buscar caminhos para efetivar essas políticas, conforme exposto na linha do tempo da Figura 01.

**Figura 01 – Linha do tempo das leis e ações sobre resíduos sólidos no Ceará**



**Fonte:** Elaborado pela autora (2017), com base em Ceará (2012; 2016); Torres

Comparando o cenário nacional com o estadual há um substancial avanço normativo, que conferiu ao Ceará o pioneirismo, em pensar políticas relativas à questão dos resíduos sólidos, mesmo com a falta de uma regulamentação nacional, no campo do saneamento básico e de consórcios, instrumento, conforme visto anteriormente, que já era referência no Brasil.

Um dos caminhos perseguidos pelo Estado se respalda no federalismo e na regionalização. Para tanto, o Governo do Estado designou estudos para a identificação das estratégias de gestão dos resíduos sólidos, apropriadas para o seu território.

Pesquisas realizadas por Torres (2016) revelaram que os estudos para a regionalização no estado, resultante nos COMARES, dentre eles as (Unidades Limoeiro do Norte e Jaguaribara) surgiu de uma prestação de serviço, por meio de um financiamento externo, segundo a Coordenadoria de Saneamento (COSAN).

[...] em 2005, o governo da Espanha dispunha de um valor para ser investido em programas de benefício ambiental em países subdesenvolvidos a ser definido através de edital, sob condição dos estudos técnicos de viabilidade serem realizados por uma empresa espanhola. Assim, foi fechado um acordo entre o governo do Estado do Ceará e o governo da Espanha, que fez um financiamento de 300 mil euros para serem realizados estudos de viabilidade técnica para a disposição adequada de resíduos sólidos no Estado realizado pela empresa espanhola Prointec em parceria com a conterrânea Cadic, que realizou os trabalhos de base. (TORRES, 2016, p. 223-224).

Esse estudo gerou os seguintes subprodutos:

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

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

Portanto, o estudo já indicou a necessidade de 30 aterros para o Estado, sendo que destes, três eram apenas para recuperação. (TORRES, 2016). Ao elaborar os planos regionais eliminava-se uma das deficiências administrativas presentes nos Estados e municípios, o conhecimento técnico e de recursos humanos para elaborar projetos de gestão (TREVAS, 2013). Quanto a estes, não se tem conhecimento sobre o que aconteceu posteriormente, apenas, que não foram, nem estão em execução.

A distribuição regional, por sua vez, resultou para o Vale do Jaguaribe, em agrupamentos internos, que teve a seguinte formatação:

**UJ – Jaguaribara:** Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Pereiro;

**UL – Limoeiro do Norte:** Alto Santo, Ererê, Iracema, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe, Tabuleiro do Norte.

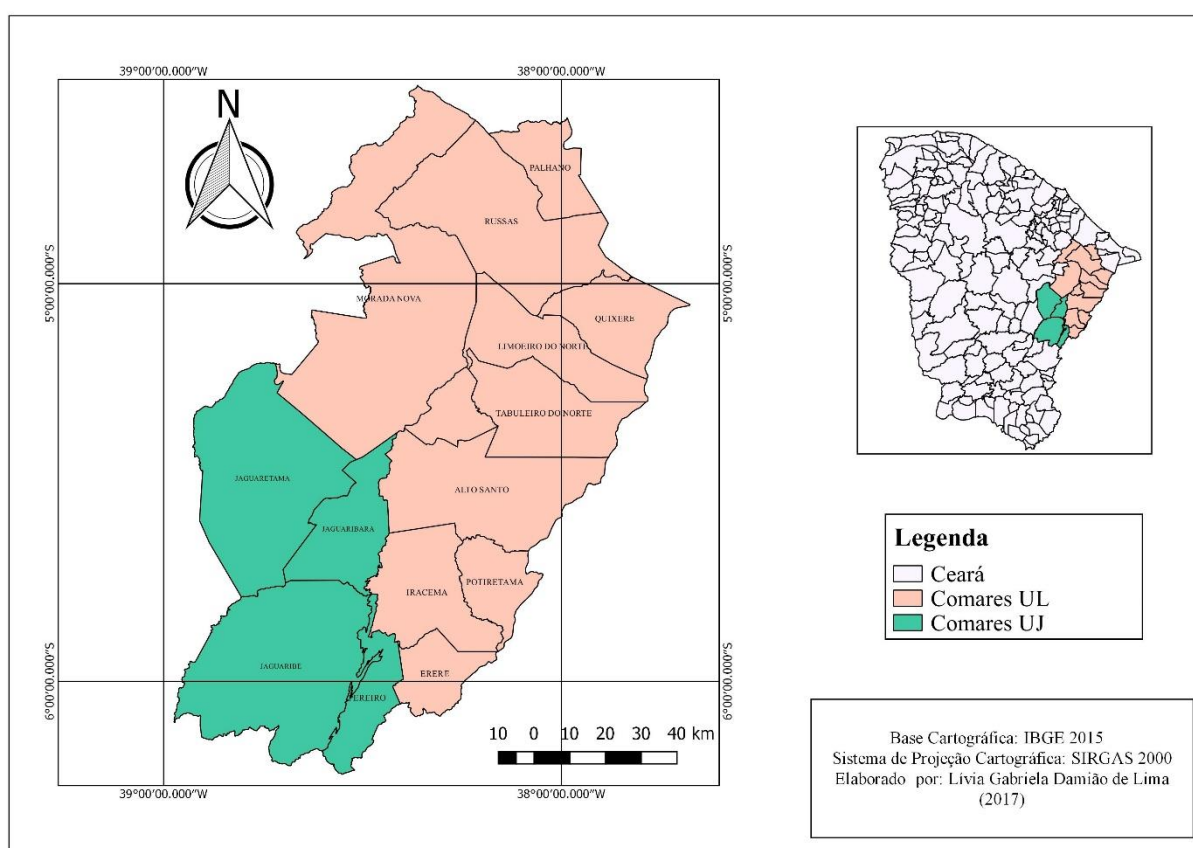
Os grifos para Jaguaribara e Limoeiro do Norte se referem ao fato de os mesmos terem sido escolhidos como sede dos seus consórcios e aterros. Por isso, os COMARES no Vale do Jaguaribe são em 2 unidades (UL e UJ). A formalização dos Consórcios foi realizada nessa região em 2009, por meio de um instituto contratado pelo Governo do Estado, o Instituto para Desenvolvimento de Consórcio – IDC, que se encarregou de

mobilizar os gestores e implantar os consórcios intermunicipais, executando as etapas legais necessárias para a formação do consórcio a saber: protocolo de intenções, leis de ratificação municipais, estatuto social, regimento interno, contrato de rateio e contrato de programa. (TORRES, 2016, p. 235).

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

A última divisão em microrregiões, no contexto do Estado, que precedeu os estudos da PROINTEC deu-se através da Lei Complementar nº 12.896 (1999), que definiu as macrorregiões de planejamento do Estado, onde nesse contexto, a região onde se encontram os municípios que fazem parte dos consórcios do Vale é denominada Jaguaribe. Nessa condição, a regionalização para a formação dos COMARES resultou do aglomerado das microrregiões Serra do Pereiro, Baixo Jaguaribe e Médio Jaguaribe, perfazendo 15 municípios, sendo que estes foram divididos para serem atendidos por dois consórcios distintos, conforme Mapa 01, o COMARES UL, com 11 municípios e o COMARES – UJ, com 4 municípios.

Mapa 01 – Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos – COMARES – UL e COMARES – UJ.



Fonte: Dados sistematizados pela autora (2017).

Tendo prevalecido a localização dos aterros como critério principal, os parâmetros evidenciados pela empresa foram: a) análise da produção de resíduos; b) a acessibilidade viária entre os municípios a serem considerados na microrregião (BRs, CEs) e; c) a localização do aterro. (PROINTEC, 2005).

Assim, esses aspectos podem ser compreendidos como sociais, demográficos, financeiros, de produção de resíduos, de acesso e até a polarização de municípios, elementos

apresentados na discussão teórica. (CEARÁ, 2012). A Figura 02 apresenta a dimensão desse processo.

Figura 02 – Parâmetros e critérios adotados pela PROINTEC (2005).



Fonte: Elaborado pela autora (2017), com base em PROINTEC (2005).

Observe-se que esses aspectos se direcionaram ao propósito da política a ser implantada, visto que a preocupação era oferecer o melhor caminho para que ela cumprisse seu objetivo primordial, o ganho de escala, para garantir a viabilidade do sistema.

Por isso, buscou-se também aproveitar as estruturas existentes de aterros sanitários para compor esse sistema de consórcios. Dessa forma o município de Jaguaribara, por possuir à época um aterro recém construído, foi designado como sede de um consórcio e tal aterro deveria ser viabilizado para se adequar à demanda de outros municípios, conforme explicita o Plano Diretor do município. (PROINTEC, 2006; JOATHAN, 2008; BRASIL, 2011).

Embora houvesse a busca pelo melhor cenário regionalizado, os estudos buscaram identificar a sede para os aterros, levando em conta os parâmetros já citados. Porém, no contexto do Vale do Jaguaribe, foi pertinente a proposição da polarização, conforme citado no teórico, prevalecendo o município de Limoeiro do Norte, como sede do COMARES UL, pela sua importância e poder de atração sobre o restante do conjunto. (CEARÁ, 2003).

Ocorre que, desde 2008 são dispendidos esforços no sentido de alterar a proposição de gestão integrada de resíduos sólidos, isto porque a instituição na forma de Consórcio para

Aterro de Resíduos Sólidos não dá conta das especificidades do processo. Para tanto, a COSAN está trabalhando na alteração dos estatutos dos consórcios,

[...] com o objetivo de ampliar a atuação destes, passando de compartilhamento de aterros sanitários para o compartilhamento das estratégias de gestão integrada de resíduos sólidos nos municípios consorciados, indo, assim, para além da disposição final. (CEARÁ, 2016).

Conforme já foi evidenciado, não houve, nem há uma preparação contínua junto aos gestores e equipes municipais e regionais, no sentido de treinar e qualificar pessoas para o desenvolvimento das ações. Talvez o que explique isso seja, também, a mobilidade dos mandatos que, por sua vez, também promove a mobilidade dos recursos humanos, na maioria das vezes, resultando na descontinuidade administrativa. (ROMANI; SEGALA, 2014). Por isso, Ceará (2012, p. 134) alerta que, “[...] os municípios não têm muito claros os seus papéis nos consórcios constituídos, embora tenham manifestado interesse pela gestão consorciada”. Isso demonstra que apesar de todo o trabalho até então realizado, o principal não foi feito, dotar os gestores e a sociedade civil organizada de conhecimentos, justificado também pelo fato de o processo ter sido realizado de forma verticalizada, do qual os gestores não participaram dos momentos reais de sua construção, o que afetou na compreensão das suas responsabilidades.

Por outro lado, a PROINTEC elaborou diversos documentos, dentre eles planos de gestão prontos para serem executados, o que não aconteceu. Percebe-se que houve um trabalho, do qual foram dispendidos esforços e recursos, e a única coisa concreta hoje é que o Estado vem agindo no sentido de refazer vários destes processos, desconsiderando os recursos gastos e os esforços envolvidos naquele período.

Diante desse contexto, se conhecerá a visão dos gestores municipais à época da constituição dos consórcios, na busca de novos elementos para compreensão do processo.

## PERCEPÇÕES, FATOS E RELATOS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO COMARES UL E UJ.

O entendimento dos gestores sobre o processo que resultou nos COMARES UL e UJ é de fundamental importância para saber do seu envolvimento, ou seja, em que fase ou momento eles tiveram participação. Esta parte do artigo apresenta os relatos dos gestores da época, cujas colocações são acompanhadas de algumas reportagens registradas na mídia jornalística, de informações encontradas em documentos públicos e outros, além do entendimento dos grupos de interesses, analisadas à luz da discussão teórica.

Alguns gestores fizeram relatos com bastante apropriação, outros com algumas limitações, mas demonstrando ter ciência do assunto. Percebia-se uma identificação com a

questão, tendo em vista que ela vinha de encontro aos anseios dos gestores, de resolver a insustentável situação dos lixões nos seus municípios.

Havia o entendimento que algo deveria ser feito, “[...] minha opinião é que o consórcio ele tem que existir, ele tem que ir em frente. Os municípios eles têm que resolver o seu problema do lixo, [...] esse lixo ele precisa de destino final adequado [...]” (GE8-8). A fala do gestor dimensiona o problema, cuja resolução cabe de fato aos prefeitos, visto que a política de resíduos sólidos é atribuição do município. Da mesma forma que se viu que os consórcios foram criados visando um propósito, assim percebe-se a compreensão dos ex-gestores, limitada à resolução de um problema específico.

Semelhante percepção traz um dos entrevistados do grupo de interesses. “[...] o consórcio no meu entendimento é uma possibilidade concreta de resolver essa problemática, agora teríamos que esperar o funcionamento dele pra saber se ele resolveria. [...]” (IA1-15).

Aos prefeitos da época foi apresentada a instituição dos consórcios, como alternativa para a correta gestão dos resíduos sólidos, por meio do compartilhamento de um aterro sanitário. Sem dúvida que, mediante a falta de outra possibilidade, os gestores não tiveram muita escolha. “Na verdade, o governador chamou todos os prefeitos e mostrou da responsabilidade dos resíduos sólidos”. (GE3-1). A partir desta fala, surge a figura do governador, em que vai sendo confirmado que essa formação federativa foi uma determinação do estado, o impulsionador da regionalização.

Os municípios do Vale do Jaguaribe já viviam uma experiência de agrupamentos regionalizados. Sabendo que essa nova regionalização se deu por ocasião dos COMARES UL e UJ surgiu o interesse em saber dos ex-gestores, como foi definida essa formação.

[...] Mas o governo quem criou, eles quem criaram, eles fizeram os estudos. (GE1-8)

[...] Essa é uma escolha que já vinha determinada pelo Governo do Estado é porque eles têm o critério de levantamento melhor do que nós, prefeitos e que eu achei a escolha razoável. [...] (GE5-8)

[...] Isso daí já vinha definido a nível de Governo de Estado, não eram os municípios que faziam isso, [...] (GE9-7)

Evidencia-se, portanto, que os municípios foram, na verdade, entes passivos e sem poder de decisão diante das determinações emanadas pelo Governo do Estado que, por meio de uma empresa estrangeira construiu todo o processo, de abrangência estadual, onde foram definidos os estudos e os encaminhamentos, que posteriormente foram levados às regionais, para conhecimento.

Ressalta-se que os gestores na época foram convocados pelo governo do estado para as reuniões que resultariam na constituição dos consórcios. De acordo com algumas das atas

analisadas, o objetivo dos encontros era de tomar conhecimento e encaminhar os papéis dos gestores e dos municípios para constituição e formalização do consórcio, como pessoa jurídica. Tais reuniões eram conduzidas pelo IDC, instituto encarregado desse processo técnico.

É inegável que a atitude do Estado adiantando um processo sobre uma política pública que, de acordo com a Constituição Federal, é competência administrativa comum da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 1988) é importante, porém, deveria ter um respaldo maior dos entes municipais, desde a sua elaboração já que, “[...] esse consórcio é composto por 11 municípios<sup>4</sup>, consórcio de municípios, não é um consórcio de prefeitos [...]”. (GE4-2). Em sendo um consórcio de municípios, a participação popular também deveria ser considerada, em um processo de construção coletiva de municípios e não de prefeitos, como ressaltou o ex-gestor. No entanto, foi restrita aos prefeitos, por sua vez, limitados a conhecer e referendar o que fora definido em outra instância.

Isso ainda demonstra que os gestores municipais têm limitação de conhecimento de gestão administrativa, bem como das possibilidades emanadas do federalismo. Conforme lembra Silva (2017),

[...] e é importante chamar a atenção que o único poder que tem base espacial é o prefeito, nenhum outro da legislação brasileira, só quem tem chão para administrar é o prefeito. [...] Dali é ele que é o gestor do município que é constituído do território, mas o território nacional é o conjunto de 5.556 municípios. (SILVA, 2017).

Os estudos teóricos indicam que os consórcios devem ser geridos pelos entes federativos que o compõem, logo, a participação de outros órgãos deveria se dar apenas na forma de parceria. Porém, foi relatado pelos ex-gestores que o processo chegou pronto e definido.

No entanto, verifica-se, um conflito de informações, a falta de atitude e acomodação dos prefeitos que, conforme o Ministério Público Estadual, estão “[...] esperando que as secretarias do Estado se adiantem na questão [...]”. (TORRES, 2016, p. 236). O Estado, por sua vez, parece estar à vontade diante da omissão dos municípios, não promovendo capacitações, nem exigindo um planejamento, que estabeleça metas e prazos de ações.

Foi possível perceber que havia gestores com conhecimento mais aprofundado sobre regionalização, por exemplo, “[...] mas eu acho que ficou muito bom dessa forma como fora pensado, por isso que geograficamente o Estado hoje tem várias, a saúde divide o Estado de uma forma, a educação de outra, poderia ser uma só? Poderia [...]” (GE4-23), porém, corroborando a falta de sincronia entre elas, chega a reconhecer que poderia ser uma só

---

<sup>4</sup> O entrevistado fazia parte do consórcio que tinha como sede o município de Limoeiro do Norte, composto por 11 municípios.

regionalização para todas as áreas da administração pública, o que certamente contribuiria, para que houvesse uma relação ainda mais próxima entre esses municípios, o que já ocorre pelo conjunto do território. Logo, haveria mais diálogo e facilidade de entendimento, uma vez que já conheceriam suas possibilidades e limitações.

Diante de tudo isso, resta saber dos ex-gestores, o seu entendimento sobre a definição dos critérios para a regionalização que resultou na área territorial dos municípios envolvidos do Vale do Jaguaribe.

O Estado foi quem escolheu, eles chamaram a gente pra uma reunião [...] (GE1-9)

[...] em 2009 esse consórcio geograficamente ele já estava definido, mas [...] o que eu pude entender da época é que tem vários consórcios, é **distância** mesmo. (GE4-20)

[...] Eu acho que eles mapearam o Estado do Ceará por região onde cada região tivesse direito a fazer o seu aterro sanitário até porque devido o **custo** que é muito grande para se construir uma obra dessa [...] (GE5-9) (grifo nosso).

Embora limitadas, as falas apontam alguns critérios e parâmetros que os ex-gestores acreditam que tenham contribuído para esse desenho regional. Nota-se também uma situação de conformismo por parte dos ex-gestores, de acomodação e aceitação. No entanto, o posicionamento da maioria não é por afirmação e sim, por suposição, como deixam evidentes os termos “o que eu pude entender”, “eu acho”. Demais falas atribuem a definição ao governo do estado. Mesmo assim, encontram-se algumas referências que se encaixam com o processo, como: distância em relação aos outros municípios, viabilidade econômica, representados pelos custos e o porte do aterro representado pela capacidade de acúmulo, diretamente ligada à vida útil do mesmo, como também a questão populacional, diretamente ligada a produção de resíduos, como visto na Figura 02.

As falas além de reforçar a regionalização pelo contexto do aterro sanitário, indicam que o consórcio começou não pelos meios, mas pelos fins, nesse caso, para a construção do aterro, por isso, a sua denominação Consórcio para Aterro de Resíduos Sólidos. Isso reduz o consórcio a um único processo, limitando seu poder de atuação.

Frente ao que entendem os gestores, buscou-se fazer um paralelo com a compreensão dos grupos de interesses. Sobre o processo de regionalização, a compreensão foi,

eu acredito que **questões de logística**, possivelmente, [...]. (IA1-14).

[...] Não sei bem também quais foram os **critérios políticos, econômicos**, não sei quais que entraram aí, [...]. (IA1-27).

Não foi repassado os critérios e a única informação sobre os dois consórcios é que a **área geográfica** por ser grande dificultava o traslado dos resíduos dos municípios mais distantes por isso a constituição de dois [...]. (IB1-4).

[...] O que se falava era que tudo havia sido feito com base em estudos e que **vários fatores eram considerados**, dentre eles o de **viabilidade econômica**. (IB2-8).

A definição pelo consórcio pelo Estado se baseava na **viabilidade econômica** para os municípios, que não teriam condições financeiras para custear sozinhos tal empreendimento. Se houvesse empenho, comprometimento e diálogo entre os municípios envolvidos sem dúvida seria uma alternativa possível, no entanto o que vemos não é isso. (IB2-12) (grifo nosso).

São olhares mais questionadores e um entendimento que vai de encontro aos critérios usados pela PROINTEC. No entanto, este público também percebeu a omissão dos ex-gestores em construir um canal de comunicação para debate no coletivo regional. Atribui-se tal comportamento a incapacidade dos prefeitos em superar suas diferenças partidárias, na hora das decisões e ações, principalmente, em situação de recursos escassos e, com foco na municipalidade, para onde convertem as decisões políticas, (ROCHA; FARIA, 2004). Isso chama a atenção, visto que nos pequenos municípios prevalece um cenário de poder, conforme enfatiza Fernandes (2008), de controle do espaço e das decisões, o que é bastante negativo para a região.

Em relação a definição das sedes dos consórcios, o relatado foi: “[...] A própria localização Limoeiro do Norte é também em função da distância, da equidistância dos demais, o que seria então, é você otimizar os recursos pra ver essa questão do custeio, [...]”. (GE4-20). Entretanto, essa percepção não foi tão unânime assim. “[...] Alguns municípios como Russas, por exemplo, quis brigar pela implantação dessa estação. Porque Russas também é um município grande, estrategicamente, geograficamente bem localizado, [...]”. (GE4-9). Essas falas reiteram os conceitos sobre CPR e áreas de influência já citadas.

Outros entendimentos dão conta que “[...] há disputas políticas regionais que muitas vezes para saber onde, quem vai ficar com isso, acaba gerando dificuldades, é um problema que vai estar sempre na base da formação dos consórcios [...]”. (IA1-17). A própria alocação do aterro e da sede do Consórcio significou uma questão de poder, porém, demonstrou também uma prospecção de vantagens para o município sede. É uma visão de competição que não contribui com a gestão associada e é impulsionada justamente pelas questões político-partidárias, além dos supostos benefícios ao território.

Contudo, buscou-se identificar a percepção dos entrevistados sobre as potencialidades do consórcio. O resultado foi

[...] Porque o prefeito em si, um só é pouca força, mas quando você envolve a associação dos prefeitos que é a APRECE você vai ver que vai ter uma unificação de todos eles, vai ter o empenho do Governo do Estado, [...]. (GE7-16).

[...] Nós temos os municípios com muita dificuldade, nós temos municípios financeiramente com muito problema financeiro. [...] Então, eu acho que isso aqui precisa vir assim, [...]. De cima pra baixo quer dizer, é o Governo Federal vir com o Governo Estadual pra chamar os municípios e começar a organizar de uma vez por todas a situação do aterro sanitário. (GE8-12).

Os trechos destacam oportunidades e fragilidades regionais, que impactam diretamente no federalismo. Compreende-se que a coletividade possibilita um desfecho diferente. No entanto, há uma percepção de que as coisas acontecem da instância superior para a inferior, o que significa não acreditar no poder que emana da base, dos municípios.

Fica evidente a falta de conhecimento administrativo, técnico e de gestão pública, o que em muito prejudica os municípios, que no interior do Nordeste são, em sua maioria, formados por grupos políticos comandados por famílias tradicionais, por isso a dificuldade em conviver com as diferenças. Isto fere os princípios do federalismo.

Mediante o exposto, fica então o questionamento das razões que levaram o processo a não ter continuidade, ou seja, criou-se o consórcio, mas não houve prosseguimento dos propósitos, para os quais ele foi criado. Os próprios gestores admitem que,

Não passou de papel, papel e boas ideias, onde os prefeitos se reuniam pra jogar suas ideias e suas dificuldades, não passou de papel, projetos e mais projetos. (GE7-20).

[...] Não andou nada, em outras palavras, é isso que eu estou dizendo. Ou vai ter uma pressão da União, Estados em cima dos municípios, se isso não vier a acontecer, eu não acredito que vai funcionar. (GE8-33).

Assim como no Vale do Jaguaribe, em todo o estado os consórcios não iniciaram suas atividades. Atribuiu-se tal condição ao governo do estado, que pareceu ter uma contrapartida importante nesse processo, pelo menos no contexto financeiro e não o fez. No entanto, em nenhum momento, foi demonstrado que os municípios, na condição de consorciados, estavam atuando, no sentido de reverter tal situação, ou seja, não usaram da sua autonomia coletiva para buscarem uma solução.

No entanto, a preocupação é com essas políticas impositivas, por isso a angústia dessa fala. “Acho extremamente falho o processo e o modo como o Estado impõe as Políticas Públicas, de cima pra baixo, sem a motivação da participação da sociedade em sua grande

maioria". (IB2-17). Trata-se dos chamados pacotes feitos e despejados na região ou nos municípios para serem ratificados pelos gestores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a compreender o processo de regionalização que resultou na formação de consórcios para gestão de resíduos sólidos no Ceará, tendo como recorte temporal o período 2005 a 2017. A área de pesquisa foi o Vale do Jaguaribe, no Estado do Ceará.

Para formar essa compreensão foi preciso percorrer alguns campos do conhecimento: teóricos, legais, governamentais, produções científicas e técnicas, além de entrar no terreno da subjetividade, por meio de entrevistas, para compreender como e, por que, esse instrumento federativo foi definido para realizar tal política.

O federalismo foi um desses caminhos. O Brasil adotou a república como forma de governo e o federalismo como forma de estado, permitindo assim que o país seja não só organizado em entes federativos: União, Estados e Municípios, como permite a gestão associada, sendo o instituto dos consórcios uma das possibilidades de gestão de políticas públicas, a partir da integração desses entes federativos.

As pesquisas bibliográficas e documentais conduziram ao cerne do objeto de estudo. Encontrou-se que o processo investigado foi estritamente técnico e, conforme visto, resultou em vários produtos, cujo conteúdo possibilitavam ao Estado um trabalho eficiente e eficaz na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, na forma de gestão associada, por meio de consórcios. Porém, houve incapacidade de execução do plano e operacionalização dos consórcios.

As entrevistas semiestruturadas revelaram que a definição das bases territoriais (regionalização) que levou à criação do consórcio se deu à revelia dos atores políticos e sociais do Vale do Jaguaribe, desconsiderando a sua existência enquanto território e espaço relacional. Estas questões parecem também ter contribuído para que os consórcios definidos para a região, não se concretizassem enquanto instrumento de gestão e o cenário problemático dos resíduos sólidos permanecesse sem solução. Esses consórcios, por sua vez, são vistos como necessários e oportunos para os fins a que se destinam, porém, o construto que resultou neles é motivo de questionamentos, tanto teórico, quanto empiricamente.

O resultado de todo o trabalho e esforço, cuja iniciativa foi do Estado do Ceará se caracteriza, a princípio, em um vazio, em um investimento técnico desconsiderado pelos órgãos governamentais, que estão realizando novos estudos e mobilizações junto aos municípios.

Chegou-se ao final dessa pesquisa compreendendo que a regionalização em questão seguiu critérios identificados por estudos técnicos contratados para esse fim, bem como

algumas normais legais. Os consórcios foram constituídos, com pouca participação dos gestores nas decisões mais importantes e a sociedade não foi considerada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAGLI, Sarita. Território e Territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (organizadores). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Ignacy Sachs, prefácio - Rio de Janeiro: Relume Dumará / Brasília, DF: SEBRAE, 2004.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de estado*. Blumenau: Edifurb, 2002.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Resumo do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Vale do Jaguaribe* – MDA/SDT/Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2011. Disponível em: <<http://www.sda.ce.gov.br/index.php/planejamento/plano-territorial-desenvolvimento-rural-sustentavel-ptdrs-2011-2014>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

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

CASTRO, Iná Elias de. Solidariedade Territorial e Representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (II CONFEST - IV CONFEGE)*, Rio de Janeiro, IBGE, 1996.

\_\_\_\_\_, Iná Elias de. Instituições e cidadania no território nordestino. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. In: *Mercator*, Revista de Geografia da UFC, ano 02, número 03, 2003.

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

\_\_\_\_\_, Governo do Estado (CE). *Lei Nº 12.896 (1999)*. Dispõe sobre a Composição das Macrorregiões do Estado do Ceará, para efeito de Planejamento. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramitando/lei/12896.htm>>. Acesso em: 08 out. 2016.

\_\_\_\_\_, Governo do Estado (CE). *Baixo Jaguaribe: Plano de Desenvolvimento Regional – PDR*. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional / SDLR (2003-2006). Fortaleza-Ce. Disponível em: <[http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv\\_regional/gerados/pdr\\_baixojagaribe.pdf](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_regional/gerados/pdr_baixojagaribe.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

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

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

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/5Trevas.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

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

EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). *Geografia: conceitos e temas*. 8. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

FERNANDES, Bernardo Maçano. *Entrando nos territórios do Território*. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes\\_2008.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes_2008.pdf)> Acesso em 01 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Bernardo Maçano. *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. Presidente Prudente: [s.n], 2013 v.1-2: il + memorial. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/textos-volume1-bmf2013.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

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

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. In: *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 2, n. 3, 2012. Texto originalmente intitulado “The evolution of the concept of territory”, traduzido de versão publicada no periódico Social Science Information, v. 14, n. 3, ago. 1975, p. 29–47. Tradução: Isabela Fajardo e Luciano Duarte. Revisão: Fabricio Gallo. Disponível em: <[http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/viewFile/86/2012v2n3\\_Gottmann](http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/viewFile/86/2012v2n3_Gottmann)>. Acesso em: 21 jan. 2017.

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

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

HAESBAERT, Roberto. *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. *Divisão Urbano-Regional: procedimentos operacionais*. Diretoria de Geociência. Coordenação de Geografia, 2013. Disponível em: <[ftp://geofpt.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/divisao\\_regional/divisao\\_urbano\\_regional/documentacao/divisao\\_urbano\\_regional\\_procedimentos\\_operacionais.pdf](ftp://geofpt.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_urbano_regional/documentacao/divisao_urbano_regional_procedimentos_operacionais.pdf)>. Acesso em 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Pesquisas. Número 33. Sistema Nacional de Informações de Gênero. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas\\_metodologicas.html](http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas_metodologicas.html)>. Acesso em: 01 dez. 2016.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. *Texto para discussão nº 25. A regionalização do Estado do Ceará: uma proposta de reformulação.* Governo do Estado do Ceará, Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), Fortaleza-CE, Dezembro/2006.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Ceará 2015.* Território: Divisão Político-Administrativa e Regional. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2015/territorio/posicao.htm>>. Acesso em: 08 out. 2016.

JOATHAN, Icaro. Resíduos Sólidos: Municípios criam aterros sanitários consorciados. *Diário do Nordeste*. 01:00 · 22.11.2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/municipios-criarao-aterros-sanitarios-consorciados-1.482834>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.) *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

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

RAFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder.* Tradução: Maria Cecília França. São Paulo (SP): Editora Ática, 1993.

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

ROMANI, Andrea Pitanguy, SEGALA, Karin de. *Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos.* Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

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

SILVA, José Borzacchiello da. *Minicurso: Pelos meandros do território: uma discussão do conceito.* PLANDITES/CAMEAM/UERN. 18 e 19 de julho | 2017 | Pau dos Ferros-RN (gravado). Arquivo da autora.

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

TREVAS, Vicente. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, Marcela.; TREVAS, Vicente. (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2013/11/5Trevas.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.