

# Regionalização e participação social na construção do consórcio de resíduos sólidos do vale do Jaguaribe, Ceará, Brasil<sup>1</sup>

## RESUMO

**Maria das Candeias Silveira de Moraes**

[candeiasmorais.ce@gmail.com](mailto:candeiasmorais.ce@gmail.com)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros. Rio Grande do Norte. Brasil.

**Larissa da Silva Ferreira Alves**

[larissa0185@gmail.com](mailto:larissa0185@gmail.com)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros. Rio Grande do Norte. Brasil.

**Manoel Mariano Neto**

[marianop.paiva2@gmail.com](mailto:marianop.paiva2@gmail.com)

Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande. Paraíba. Brasil.

Este trabalho objetiva compreender o processo de regionalização do consórcio de resíduos sólidos do Vale do Jaguaribe, estado do Ceará, com foco nos mecanismos de participação e de delimitação físico-territorial. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas, pautadas nos temas de federalismo, políticas públicas e consórcios, e documentais, especificamente analisando documentos públicos sobre regionalização do estado produzidos pelo governo do estado do CE. Realizou-se ainda entrevistas semiestruturadas com ex-prefeitos da época e com demais atores sociais membros de grupos de interesses envolvidos. Os resultados apontam que foi desenvolvido um processo técnico, compatível com as necessidades do Estado para a realização de um trabalho eficiente e eficaz. Por sua vez, foram construídos com pouca participação dos gestores nas decisões mais importantes e, a sociedade não foi considerada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regionalização. Participação social. Consórcio de resíduos sólidos. Políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

A geração de resíduos sólidos é um fator indissociável da espécie humana, logo, acompanha o homem desde os seus primórdios (SILVEIRA; BERTÉ; PELANDA, 2018). No entanto, as modificações ocorridas nos âmbitos social e econômico repercutiram drasticamente no comportamento da população nas mais diversas regiões do planeta. Esse fenômeno, por sua vez, culmina em sérias problemáticas ambientais, dentre elas, o expressivo aumento na produção de resíduos (INOUE; RIBEIRO, 2016).

No Brasil, as estimativas apontam para uma população correspondente a 212 milhões de pessoas (IBGE, 2020). Já em relação à produção de resíduos, conforme a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2019), em 2018, foram geradas 79 milhões de toneladas de resíduos, resultando em uma média diária correspondente a 218,6 mil toneladas. Diante dos elevados volumes de resíduos gerados, no âmbito do gerenciamento dos resíduos sólidos, a destinação final é uma etapa que merece atenção.

Ainda em consonância com a ABRELPE (2019), em 2018, 40,5% do lixo produzido no Brasil era disposto em lixões e aterros controlados, tecnologias ambientais não adequadas, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que prevê, no Art. 3º, inciso VIII, a disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários (BRASIL, 2010). Na região Nordeste, esse percentual se mostra ainda mais crítico, visto que somente 36,5% dos resíduos são destinados aos aterros sanitários.

Face à relevância conferida a essa questão, é pertinente afirmar que os municípios ocupam posições ímpares quanto à implementação de medidas capazes de mitigar a disposição irregular dos resíduos. Ao encontro dessa questão, nota-se que a efetivação de políticas públicas no Brasil tem sido bastante complexa, tendo em vista a alta responsabilidade dos municípios enquanto entidades executoras de boa parte das políticas estabelecidas. No entanto, em nossa organização administrativa, aos entes federados é permitido o empreendimento, de modo a superar as dificuldades da gestão de forma cooperada, através da integração destas unidades.

Uma destas possibilidades é o consórcio, definido como um arranjo de cooperação entre entes federados, ou seja, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 2005). A Lei nº 11.107/2005 é a primeira lei nacional que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios, muito embora esse instrumento já estivesse previsto na Constituição Federal desde 1988. É, pois, a partir desta lei, que os municípios perceberam este instrumento administrativo como forma de implementação de políticas públicas comuns ao grupo consorciado.

Trevas (2013) afirma que este instrumento cooperativo tem se apresentado como uma alternativa eficiente e eficaz, agrupando entes federativos em torno da gestão de políticas públicas comuns e de difícil execução no âmbito individual. Toma-se aqui como estudo os resíduos sólidos, enquanto problemática que merece atenção particular dos gestores em face de sua alta complexidade e custos na destinação correta.

Nesse sentido, encontrar o caminho viável para gerenciar os resíduos sólidos em todo o seu território é um objetivo que vem sendo perseguido pelo estado do

CE, desde o ano de 2001. Para tanto, regionalizou-se o estado na perspectiva de facilitar o planejamento e engajamento dos municípios no desenvolvimento de redes consorciadas. Uma das regionais definidas foi o Vale do Jaguaribe, caracterizada por sua forte identidade territorial e uma região de planejamento constituída, inclusive, para vários outros tipos de regionalização empreendidos pelo governo estadual.

Assim, o objetivo deste trabalho é compreender o processo de regionalização do consórcio de resíduos sólidos do Vale do Jaguaribe, no estado do Ceará, com foco nos mecanismos de participação e de delimitação físico-territorial. O recorte temporal escolhido é de 2005 a 2017, devido o início das atividades de elaboração e construção dos consórcios no CE ter se instaurado nessa primeira data, por meio da elaboração do Estudo de viabilidade do programa para o tratamento de disposição adequada de resíduos sólidos no Estado do Ceará, Brasil Prointec/Cadic (Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA), bem como a Elaboração do Programa Estadual de Resíduos Sólidos. Chegou-se ao ano de 2017, como um espaço temporal razoável de doze anos, no sentido de acompanhar a efetivação dos consórcios em pelo menos três gestões governamentais.

Esta análise se justifica pelo fato de que os mecanismos de participação e de delimitação físico-territorial adotados na implementação do consórcio em questão foram passíveis de críticas, permitindo o surgimento de questionamentos. Entende-se, ainda, que as dinâmicas territoriais da região do Vale do Jaguaribe precisam ser compreendidas e analisadas não apenas pelos órgãos técnicos de governo, mas também pela contribuição e participação de seus atores sociais, enquanto prerrogativa fundamental na gestão democrática dos espaços.

Academicamente, é pertinente enfatizar que poucos são os trabalhos que buscam investigar a participação social na elaboração dos consórcios públicos, em especial nos casos da gestão intermunicipal de resíduos sólidos. Com vistas à prerrogativa apresentada, Soares e Madureira (2018) afirmam que a participação social no âmbito da gestão dos resíduos deve ser efetiva, no entanto, não apresentam considerações mais robustas acerca da temática. Já as investigações de Anjos, Amaral e Fischer (2017), direcionadas aos consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos do Paraná, deteve-se ao entendimento dos motivos que levaram à participação, tempo necessário para organização e às possibilidades de ampliar os serviços compartilhados. O único trabalho com um viés semelhante identificado estuda a experiência da Federação Catarinense de Municípios, contudo, não se direciona à gestão de resíduos sólidos, especificamente (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

Para além desse texto introdutório, na sequência, estão dispostas as seguintes seções: o percurso metodológico; uma breve discussão acerca dos consórcios públicos enquanto instrumentos de gestão; o processo de regionalização para a gestão integrada de resíduos sólidos no estado do Ceará e seus resultados no Vale do Jaguaribe; as percepções, fatos e relatos do processo de construção dos COMARES Unidade Limoeiro (UL) e Unidade Jaguaribara (UJ); e as considerações finais.

## 2 PERCURSO METODOLÓGICO

A área de estudo compreende o Vale do Jaguaribe, situado na porção semiárida do Estado do Ceará (Figura 1). É composto por 15 municípios (Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte), ocupa uma área territorial de 15.011,98 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), com uma população total de 386.576 habitantes, no ano de 2014 (IPECE, 2015).

Quanto aos procedimentos metodológicos, foi elaborado um referencial conceitual, realizou-se pesquisas documentais e de campo (entrevistas). Sobre as fontes bibliográficas que constituíram os estudos teóricos sobre federalismo, políticas públicas e consórcios fundamentaram-se, dentre outros, pelos autores Harger (2007), Pires e Barbosa (2008), Carvalho Filho (2009), Secchi (2013) e Trevas (2013).

A pesquisa documental compreendeu a análise da base legal e institucional que subsidia os consórcios públicos e a gestão de resíduos sólidos, com destaque à Constituição Federal; a Lei nº 11.107/2005; o Decreto 6.017/2007, instrumento que regulamenta a Lei nº 11.107/2007; e a Lei 12.305/2010 (BRASIL, 1988; 2005; 2007; 2010). Posteriormente, investigou-se o processo de regionalização do estado do Ceará para o estabelecimento dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, a partir de documentos públicos, especificamente, aqueles produzidos como parte dos estudos de regionalização e de construção do consórcio do Vale do Jaguaribe, disponíveis em sites governamentais (CEARÁ, 2001; 2012; 2016a; 2016b; 2016c).

A pesquisa in loco (campo), se caracterizou pela realização de entrevistas semiestruturadas com ex-gestores públicos da região e membros de grupos de interesses na temática, com questões acerca do processo de organização e da articulação que resultou no consórcio.

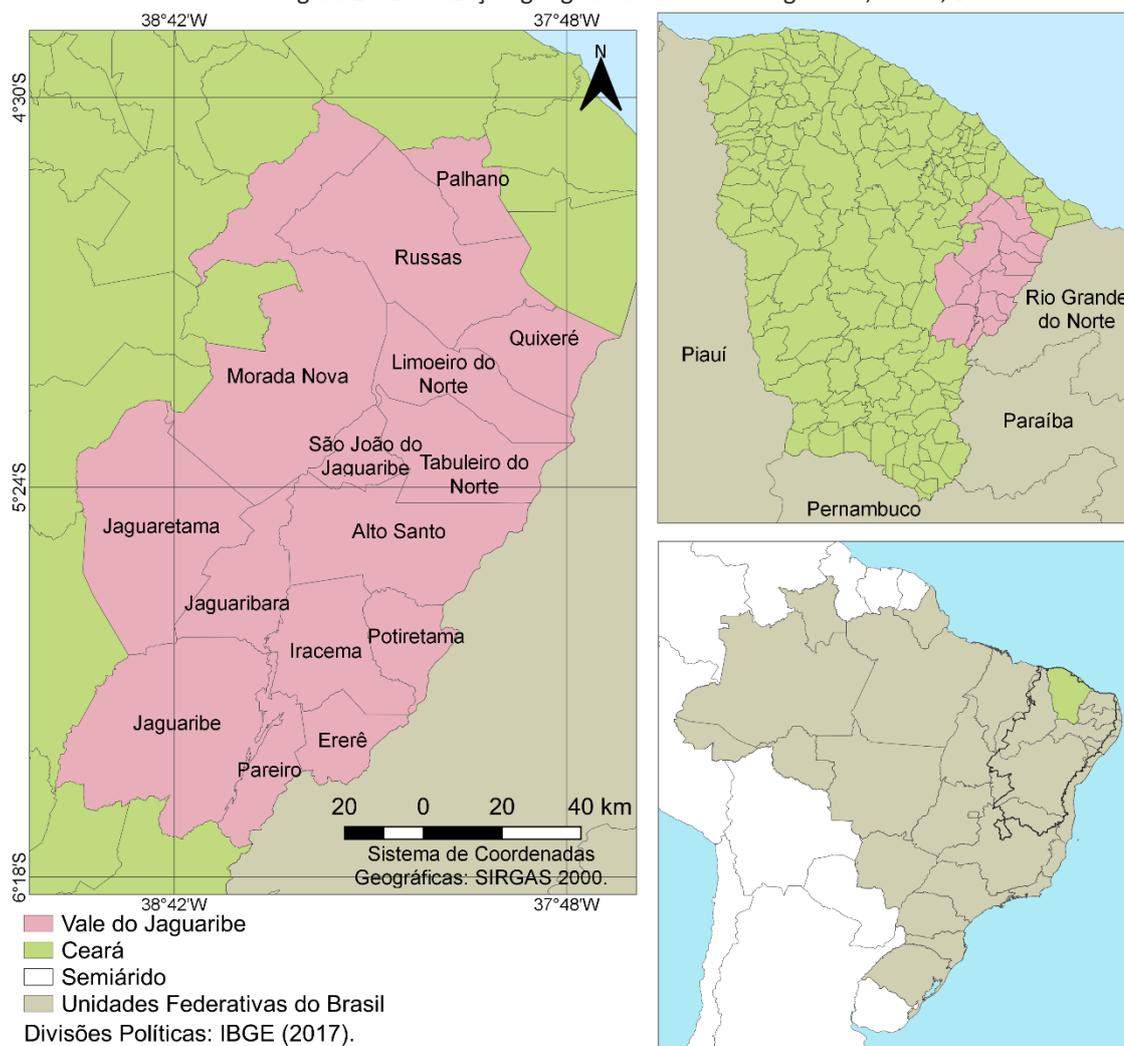
As entrevistas foram realizadas no período de dezembro de 2016 a maio de 2017. Os ex-gestores públicos foram quantificados de acordo com o número de municípios, em um total de 15. Contudo, dada a indisponibilidade de alguns, foram realizadas 11 entrevistas, sendo 10 ex-prefeitos e 01 secretário. Oito dos ex-gestores entrevistados foram de mandatos no período de 2005 a 2008, embora alguns tiveram continuidade no mandato seguinte; dois foram no mandato de 2009 a 2012. Somente o secretário acompanhou as discussões de 2013 aos dias atuais.

Já os grupos de interesses locais foram representados por segmentos como as universidades Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos (FAFIDAM) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE); a entidade religiosa e social Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, visto o caráter de inclusão social; e a sociedade civil organizada, no caso, uma cooperativa de catadores. Estava prevista a realização de sete entrevistas, no entanto, só foi possível a realização de 04 destas.

Os grupos de interesses foram definidos de acordo com Secchi (2013), enquanto grupos formalmente constituídos e que representam categorias profissionais. Nesse segmento, foram incluídas as 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 de entrevistas: um direcionado aos ex-gestores públicos e o outro para os grupos de interesses. Essa pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), com o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 61801216.3.0000.5294.

Figura 1 – Localização geográfica do Vale do Jaguaribe, Ceará, Brasil.



Fonte: Autores (2020).

Os dados coletados foram tratados, por meios de transcrição das gravações e anonimização dos sujeitos (entrevistados). Considerou-se o segmento representativo, sua respectiva função e pela categorização das falas. As categorias são as classes onde se agruparão os dados coletados, a partir das características semelhantes, que ficou da seguinte forma: GE (gestores); IA (grupo de interesse, professores universitários); IB (grupo de interesse, assessor técnico); IC (grupo de interesse, catador). A sequência numérica descrita após, é relativa à identidade do sujeito e a sua quantidade de falas. Ex: GE4-20 (Gestor número 4, na 20ª sequência de fala). Por fim, os dados passaram pelo processo de análise, com fins a aferições sobre a realidade para além dos documentos.

### 3 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A partir da Proclamação da República, o Brasil passou a adotar a república como forma de governo e a federação como forma de estado (PIRES; BARBOSA, 2008). A Constituição Federal (CF) de 1988 destaca sua formação: “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). A designação das competências para cada ente federativo deu-se também por meio da CF. Assim, para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios as obrigações são definidas como comuns, concorrentes, privativas e exclusivas (BRASIL, 1988; HARGER, 2007; CARVALHO FILHO, 2009).

Mesmo se tratando de um marco histórico e social, dado o processo de elaboração com ampla participação da sociedade civil, a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo fragilidades quanto ante a administração pública. Diante da estrutura político-administrativa adotada, nota-se o desencadeamento de uma competição entre os espaços, isto é, municípios. Fato que pode ser explicado pela aplicação de um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica (SOUZA, 2005).

Na administração pública, os gestores, cientes de suas obrigações, porém, limitados financeiramente, têm buscado alternativas de gestão. Algumas vias têm surgido mediante as reformas constitucionais, que promoveram mudanças nas políticas públicas, da sua concepção à execução, caso da gestão cooperada, em que se enquadram os consórcios públicos (PIRES; BARBOSA, 2008).

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 (1997), 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, 1997, p. 34).

Um dos grandes entraves no Brasil, identificado por Castro (1997), trata-se da limitação do poder de representação ao nível das escalas territoriais, aqui concebidos como federativos. Segundo Pires e Barbosa (2008, p. 52), “[...] um federalismo cooperativo eficaz, deve-se apoiar em mecanismos institucionais e contratuais de governança compartilhada ou em trocas compartilhadas pela União”.

A Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos os define como uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (BRASIL, 2005). No entanto, o Decreto nº 6.017/2007, esclarece, no Art. 2º, I que é “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, [...] para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, [...] sem fins econômicos” (BRASIL, 2007).

É importante registrar que a existência de consórcios no Brasil remonta a década de 1970, embora funcionassem sem um marco legal. Em 1999, foi apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) sobre a matéria, sendo a lei instituída somente em 2005 e, regulamentada em 2007 (CARVALHO FILHO, 2009).

Fonseca (2013, p. 35) afirma que consórcios se caracterizam pela “articulação dos atores regionais, com suas confluências e conflitos”. Fato que decorre da capacidade de institucionalizar mecanismos em prol da resolução de problemas regionais, bem como da pactuação e mobilização desses atores.

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. Observa-se que tais estudos foram realizados com as experiências de consórcios existentes bem antes da instituição da Lei dos Consórcios, de 2005.

Quadro 1 – Fatores que influenciam 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: Rocha e Faria (2004).

As informações do quadro se constituem em um guia para gestores, técnicos e sociedade ao pretender trabalhar no contexto associativo, por lançar luzes sobre as relações que devem ser construídas. Na mesma vertente, Romani e Segala (2014) abordam a percepção política sobre a constituição dos consórcios, ao entender que esse exercício é um processo construtivo que fortalece a identidade dos municípios; a articulação interfederativa; eficiência na gestão e na prestação dos serviços; a redução dos custos a partir do ganho de escala; a construção de estruturas de saneamento, a partir de escalas econômicas e técnicas; a redução dos riscos de descontinuidade administrativa em função das mudanças de governo; e a ampliação da capacidade de gestão e gerenciamento, na perspectiva da universalização da prestação de serviços de qualidade.

Essa avaliação das autoras é bastante pertinente, ao perceber que os consórcios não se restringem a sua funcionalidade administrativa, como gestor de

políticas públicas, mas ao seu processo, enquanto entidade associativa de entes federados.

Ao analisar a relação dos consórcios públicos com a gestão de resíduos sólidos, tema preponderante na discussão em curso, enfatiza-se a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, na qual o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados é citado como um instrumento, com a finalidade de reduzir os custos envolvidos (BRASIL, 2010).

A notoriedade do instrumento torna-se ainda mais evidente quando se analisa os casos de pequenos municípios, uma vez que tais localidades, muito comumente, sofrem com as restrições financeiras, são desprovidos de estruturas físicas e de corpo técnico adequado (SANTIN et al., 2017). Já Silva et al. (2020) afirmam que mesmo ocorrendo a cooperação, há cenários em que a organização intermunicipal é inconcebível, dadas as fragilidades existentes, fato que evidencia a necessidade de intervenção dos entes federados de esferas superiores (Estado e União).

Objetivando a efetivação das políticas públicas por meio de consórcios, é fundamental compreender o ambiente onde elas serão implementadas, o que motivará as discussões a seguir.

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

O Estado do Ceará foi um dos primeiros do Nordeste a empreender políticas no campo do saneamento básico, inclusive, antes das prerrogativas legais nacionais. 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 (TORRES, 2016).

Pesquisas realizadas por Torres (2016) revelaram que os estudos para a regionalização no estado, resultante nos Consórcios Municipais para Aterros de Resíduos Sólidos (COMARES), dentre eles as Unidades de Limoeiro do Norte e de Jaguaribara, surgiram de um serviço prestado por meio de financiamento externo com o governo da Espanha, que dispunha de recursos para serem investidos nos países subdesenvolvidos, em programas ambientais, contanto, que o referido serviço fosse realizado por empresas daquele país.

Em 2005, o governo do Ceará contratou o referido financiamento no valor de 300 mil euros. O serviço foi então realizado pelas empresas daquele país, Prointec e Cadic, que realizaram as análises de viabilidade técnica para a disposição adequada dos resíduos sólidos no Estado (TORRES, 2016). Esse estudo gerou os seguintes subprodutos:

- a) Diagnóstico da situação de coleta e destino final dos resíduos sólidos nos municípios do Estado do Ceará;
- b) Programa Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará;

- c) Proposta para localização de Aterros: Descrição dos trabalhos cartográficos;
- d) Planos Locais de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (por consórcios), neste caso 30;
- e) Anteprojetos da construção de Instalações de Tratamento de Resíduos (ITR);
- f) Sistema de gestão e funcionamento de Instalações de Tratamento de Resíduos. (TORRES, 2016, p. 224, grifo nosso).

Assim, foram disponibilizados os elementos necessários à gestão e destinação adequada dos resíduos sólidos no Estado, restando à sua execução a construção de infraestruturas, a implementação de políticas estruturantes e a contratação dos recursos humanos. Pontua-se que essas ações são inviáveis, dos pontos de vista técnico e financeiro, para cada município, individualmente. Logo, recomendou-se que a efetivação e construção de aterros se desse por regionais, através da gestão consorciada intermunicipal (TORRES, 2016).

Destarte, o estudo já indicava a necessidade de 30 aterros para o Estado, sendo que destes, três já existiam e deveriam ser recuperados (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).

A formalização dos consórcios foi realizada em 2009, por meio do 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 Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010. Havia, no entanto, a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) de 2001 e a recém lei dos consórcios de 2005, além de normas e resoluções de órgãos competentes, a exemplo do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

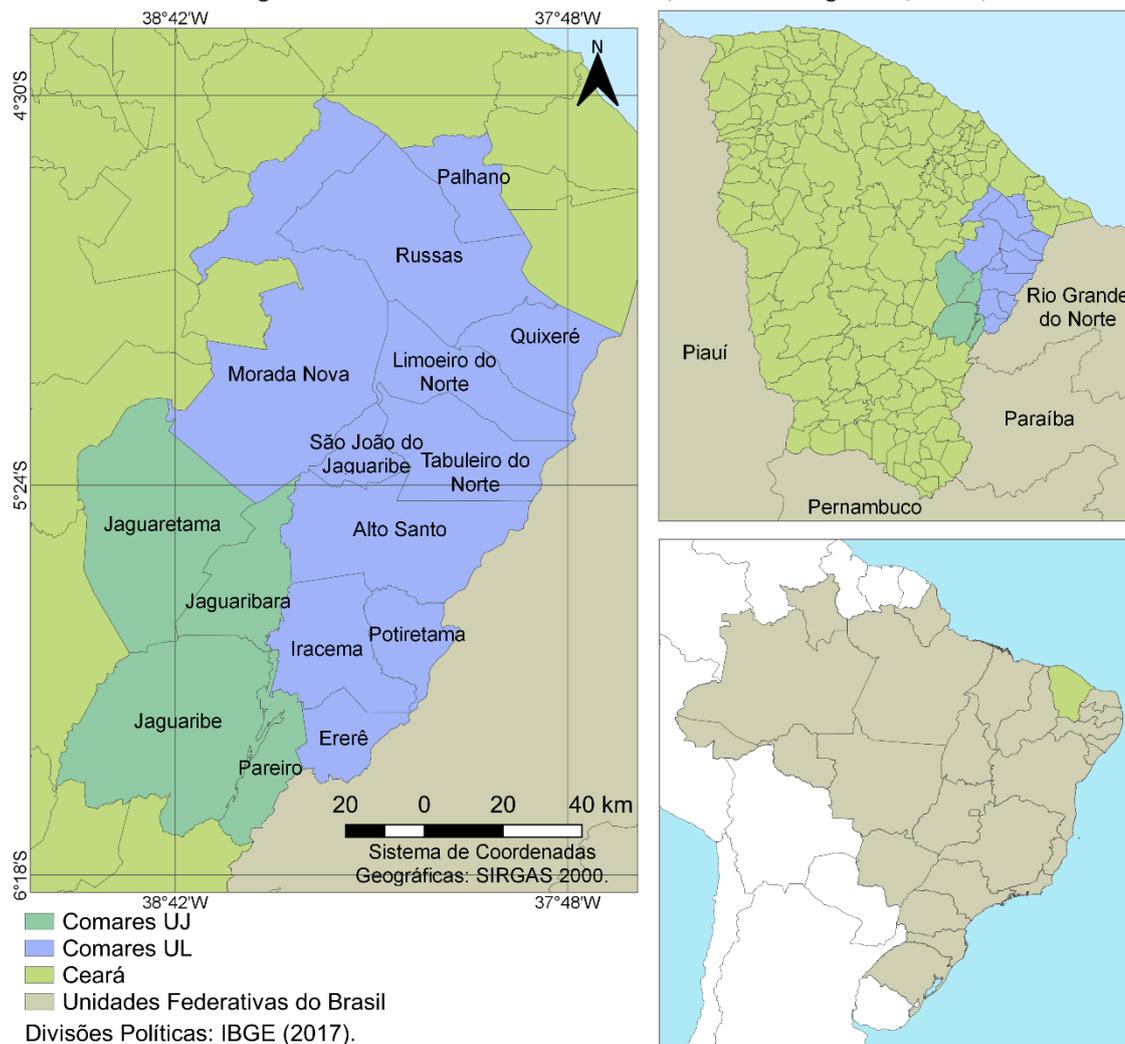
Nesse contexto, a última divisão em microrregiões, no âmbito estadual, que precedeu os estudos da PROINTEC deu-se através da Lei Complementar nº 03/1995 e da Lei Complementar nº 18/1990, que definiram as microrregiões do Estado (CEARÁ, 1995; 1999). Logo, a regionalização para a formação dos COMARES do Vale do Jaguaribe resultou do aglomerado das microrregiões 10 e 11, compreendendo 15 municípios, a serem atendidos por dois consórcios distintos (Figura 2): o COMARES Limoeiro do Norte (UL), com 11 municípios; e o COMARES Jaguaribara (UJ), com 4 municípios.

Observa-se que esses aspectos se direcionaram ao propósito da política a ser implementada. Por isso, buscou-se também aproveitar as estruturas existentes de aterros sanitários para compor esse sistema de consórcios. Assim, o município de Jaguaribara, por possuir um aterro, construído em 2001, foi designado como sede

de um consórcio e tal aterro deveria ser viabilizado para se adequar à demanda dos demais municípios (JAGUARIBARA, 2001).

Já o outro consórcio, considerou a polarização, prevalecendo o município de Limoeiro do Norte, como sede do COMARES UL, pela sua importância e poder de atração sobre as demais localidades (CEARÁ, 2003).

Figura 2 – COMARES-UL e COMARES-UJ, no Vale do Jaguaribe, Ceará, Brasil.



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Os parâmetros evidenciados pelos estudos de regionalização foram: a produção de resíduos; a acessibilidade viária entre os municípios a serem considerados nas microrregiões (BRs, CEs); e a localização do aterro (Prointec, 2005). Esses aspectos podem ser compreendidos como sociais, demográficos, econômicos, técnico-gerenciais e de logística operacional (CEARÁ, 2012).

Apesar de todo o trabalho, desde 2012 são dispendidos esforços no sentido de alterar a proposição dos consórcios, isto porque o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos não dá conta das especificidades do processo. Para tanto, a Coordenadoria de Saneamento (COSAN) está trabalhando na alteração dos estatutos dos consórcios, com o objetivo de alterar a sua finalidade, “[...] 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).

Não houve uma preparação contínua junto aos gestores e equipes municipais e regionais, no sentido de capacitar recursos humanos para o desenvolvimento das ações. Talvez, o fator que essa ruptura seja a mobilidade dos mandatos que, por sua vez, também promove a mobilidade dos recursos humanos, na maioria das vezes, resultando na descontinuidade administrativa (ROMANI e SEGALA, 2014). Por isso, enfatiza-se que, “[...] os municípios não têm muito claros os seus papéis nos consórcios constituídos, embora tenham manifestado interesse pela gestão consorciada” (CEARÁ, 2012, p. 134). Tal fator, demonstra que o processo se deu de forma verticalizada e centralizada nos órgãos Estado, em que os gestores não participaram dos momentos reais de sua construção, afetando a compreensão das suas responsabilidades.

Um fato que corrobora a hipótese levanta diz respeito ao empenho da Prointec, que elaborou diversos documentos, dentre eles, planos de gestão aptos à execução, o que não aconteceu. Dessa maneira, percebe-se que houve um trabalho, do qual foram dispendidos esforços e recursos, e a única coisa concreta, em curso, é que o Estado vem agindo no sentido de refazer estes processos. Diante desse contexto, percebeu-se a necessidade de conhecer a visão dos gestores municipais à época da constituição dos consórcios.

## **5 PERCEPÇÕES, FATOS E RELATOS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS COMARES UNIDADE LIMOEIRO (UL) E UNIDADE JAGUARIBARA (UJ)**

Esta parte do artigo apresenta alguns relatos que retomam a participação social para a construção dos consórcios. São vozes de gestores da época, acompanhadas de informações encontradas em documentos públicos e outros, além do entendimento dos grupos de interesses, analisadas à luz da discussão teórica.

Havia a compreensão que algo deveria ser feito: “[...] minha opinião é que o consórcio tem que existir, ele tem que ir em frente. Os municípios têm que resolver o problema do lixo, [...] esse lixo 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, no âmbito local, é atribuição dos municípios (BRASIL, 2010). 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 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 outras possibilidades, os gestores não tiveram escolhas, como evidenciado nessa fala: “Na verdade, o governador chamou todos os prefeitos e mostrou da responsabilidade dos resíduos sólidos” (GE3-1). Nesta fala, surge a figura do

governador, confirmando que essa formação federativa e a regionalização foi uma determinação do estado.

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 quanto a configuração das regionais. 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 as atas analisadas, o objetivo dos encontros era dar conhecimento e encaminhar os papéis dos gestores municipais para constituição e formalização dos consórcios, como pessoa jurídica. Tais reuniões eram conduzidas pelo IDC, instituto encarregado desse processo técnico.

A ação do Estado, face a implementação dos consórcios, cumpre com as atribuições previstas nos marcos legais. Todavia, sob a óptica das políticas públicas e com vistas ao que determina a Constituição Federal de 1988, a respeito das responsabilidades atribuídas aos municípios, se deu de forma centralizada (BRASIL, 1988; SOUZA, 2005). A participação dos entes municipais é entendida pelos gestores como um fator essencial, desde a elaboração dos estudos preliminares. Tal fato é evidenciado através do seguinte posicionamento: “[...] esse consórcio é composto por 11 municípios, consórcio de municípios, não é um consórcio de prefeitos [...]” (GE4-2).

Por se tratar de consórcios intermunicipais, a participação popular também deveria ser considerada, de modo a configurar um processo de construção coletiva entre os municípios. No entanto, foi restrita aos prefeitos, por sua vez, limitados a conhecer e referendar o que fora definido em outra instância. Associado a tal incongruência, nota-se que os gestores municipais apresentam deficiências quanto ao conhecimento da gestão administrativa, bem como das possibilidades emanadas do federalismo:

Com o decorrer das análises, verificou-se um conflito de informações, evidenciada, sobretudo, pela 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, demonstra estar em situação de conforto, diante da omissão dos municípios, não promovendo capacitações, tão pouco exigindo um planejamento, que estabeleça metas e prazos de ações.

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, já estava definido, mas [...] o que eu pude entender da época é que tem vários consórcios, é distância mesmo (GE4-20, grifo nosso).

[...] 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 ao custo, que é muito grande, para se construir uma obra dessa [...] (GE5-9, grifo nosso).

Embora limitadas, as falas apontam o conhecimento acerca de alguns dos critérios e parâmetros adotados para delimitar o desenho regional. Nota-se também um quadro de conformismo e acomodação, por parte dos ex-gestores. 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 e viabilidade econômica, representados pelos custos.

Além de reforçar a regionalização pelo contexto do aterro sanitário, as falas indicam que o consórcio começou não pelos meios, mas pelos fins, nesse caso, para a construção do aterro, por isso, a denominação “Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos”.

Foi possível perceber que haviam gestores com conhecimento mais aprofundado sobre regionalização: “[...] mas eu acho que ficou muito bom dessa forma, como fora pensado, por isso que, geograficamente, o Estado hoje tem várias divisórias: a saúde divide o Estado de uma forma, a educação de outra... Poderia ser uma só? Poderia [...]” (GE4-23), corroborando a falta de sincronia face à implementação de políticas públicas.

O aspecto destacado, poderia contribuir para a construção de uma relação ainda mais próxima entre 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.

Buscou-se também fazer um paralelo do entendimento dos gestores com a compreensão dos grupos de interesses. Sobre o processo de regionalização, os principais critérios inferidos foram:

Eu acredito que questões de logística, possivelmente, [...] (IA1-14, grifo nosso).

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

Não foi repassado os critérios e a única informação sobre os dois consórcios é que a área geográfica por ser grande [...], por isso a constituição de dois [...] (IB1-4, grifo nosso).

[...] 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, grifo nosso).

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 [...] (IB2-12, grifo nosso).

São olhares mais questionadores e um entendimento que vai ao encontro dos critérios usados pela Prointec. Constata-se ainda que esses agentes perceberam 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 frente às tomadas de decisões, principalmente, em situação caracterizadas pela escassez de recursos (ROCHA; FARIA, 2004). Tal fato merece atenção, visto que nos pequenos municípios prevalece um cenário de poder, controle do espaço e das decisões, conforme enfatiza Fernandes (2008).

Em relação a definição das sedes dos consórcios, os relatados foram: “[...] A própria localização de Limoeiro do Norte é, em função da distância dos demais, a melhor alternativa para otimizar os recursos [...]” (GE4-20). Outros entendimentos dão conta que “[...] há disputas políticas regionais... [...] acaba gerando dificuldades, é um problema que vai estar sempre na base da formação dos consórcios [...]”. (IA1-17).

A alocação dos aterros confere vantagens aos municípios sedes, e cria conflitos de interesses, uma vez que apresentam mais autonomia e, recebem montantes de investimentos diferenciados, em detrimento aos demais. Todavia, a competição não contribui com a gestão associada e, é impulsionada pelas questões político-partidárias, além dos supostos benefícios ao território.

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

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

[...] Nós temos municípios com muita dificuldade, nós temos municípios com muitos problemas financeiro. [...] Então, eu acho que isso precisa vir assim... De cima pra baixo quer dizer, é o Governo Federal em conjunto 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 (SILVA, 2017). Fica evidente a falta de conhecimento administrativo, técnico e de gestão pública, o que em muito prejudica os municípios.

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. [...] Haverá uma pressão por parte da União e do Estado sobre os 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. Entretanto, em nenhum momento, foi demonstrado que os municípios, na condição de consorciados, estavam atuando, no sentido de reverter tal situação. Logo, não usaram da autonomia coletiva para buscarem uma solução.

Contudo, a preocupação é com essas políticas impositivas, por isso a angústia, retratada na seguinte 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). A participação popular e a ação direta das lideranças políticas diante da elaboração e implementação das políticas públicas permitem maior eficiência nas ações, visto que as idealizadas por agentes que conhecem os problemas a serem mitigados, em conformidade com a realidade local (SOUZA, 2006; LOTTA; PAVEZ, 2010).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a compreender o processo de regionalização do consórcio de resíduos sólidos do Vale do Jaguaribe, no estado do Ceará, com foco nos mecanismos de participação e de delimitação físico-territorial. Para formar essa compreensão foi preciso percorrer diferentes campos do conhecimento: teóricos, legais, governamentais, produções científicas e técnicas, além de entrar no terreno da subjetividade, por meio de entrevistas, a fim compreender como e, por que, esse instrumento federativo foi definido para realizar tal política.

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.

As entrevistas semiestruturadas revelaram que a definição das bases físico-territoriais (regionalização), que levaram 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. Essas questões parecem ter contribuído para que os consórcios definidos para a região não se concretizassem

enquanto instrumento de gestão, tanto é que até o período atual, apesar de todo esforço governamental no sentido de viabilizar os consórcios, esses não estão em funcionamento, havendo nova revisão sem previsão de efetivação.

Embora se compreenda a premente necessidade de revisitar o federalismo fiscal brasileiro, essa pauta parece estar ausente do cenário político. Logo, para a eficiente atuação pública municipal quanto à gestão dos resíduos sólidos são condições fundamentais: o entendimento da necessidade de gestão coletiva e cooperada; a superação dos conflitos político-partidários e das diferenças de modos de gestão.

### **AGRADECIMENTOS**

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), pelo suporte financeiro concedido, através das bolsas de Demanda Social.

---

# Regionalization and social participation in the construction of the solid waste consortium of the vale do Jaguaribe, Ceará, Brazil

## ABSTRACT

This work aims to understand the regionalization process of the solid waste consortium in the Jaguaribe Valley, in Ceará, focusing on the mechanisms of participation and physical-territorial delimitation. For that, bibliographical research was conducted, based on federalism, public policies and consortiums, and documentary, specifically analyzing public documents on regionalization of the state produced by the state government of the CE. There were also semi-structured interviews with former mayors of the time and with other social actors who are members of interest groups involved. The results indicate that a technical process was developed, compatible with the needs of the State to carry out efficient and effective work. In turn, they were built with little participation of managers in the most important decisions and society was not considered.

**KEYWORDS:** Regionalization. Social participation. Solid waste Consortium. Public policies.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Innovación en la cooperación intermunicipal en Brasil: la experiencia de la Federação Catarinense de Municípios (Fecam) en la construcción de consorcios públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

AMARAL, C. E. P. Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de estado. Blumenau: Edifurb, 2002.

ANJOS, P. A.; AMARAL, K. J.; FISCHER, K. M. Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos Urbanos na perspectiva regional do Paraná. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, v. 21, n. 2, p. 131-159, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). Panorama dos resíduos sólidos no Brasil. 2019. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2019/>. Acesso em 05 nov. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 28 jul. 2018

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-por-assunto/consorciospublicos-teste#content>. Acesso em: 13 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm). Acesso em: 13 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 12 jan. 2016.

CARVALHO FILHO, J. S. Consórcios Públicos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CASTRO, I. E. Solidariedade Territorial e Representação: novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, 2, p. 33-42, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S0104-1290201500020047200008&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S0104-1290201500020047200008&lng=en). Acesso em: 12 jan. 2016.

CEARÁ. Plano de Estruturação Urbana da Cidade de Jaguaribara, 2001. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/portallleg-producao/ce\\_pm\\_jaguaribara/vfpeunoja-jaguaribara.pdf](https://s3.amazonaws.com/portallleg-producao/ce_pm_jaguaribara/vfpeunoja-jaguaribara.pdf). Acesso em: 12 jan. 2016.

CEARÁ. Proposta de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará, 2012. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2014/06/12/regionalizacao-para-a-gestao-integrada-de-residuos-solidos-no-estado-do-ceara/>. Acesso em: 12 jan. 2016.

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

CEARÁ. Lei Complementar nº 18, de 29.12.99. 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. 2016b.

CEARÁ. Baixo Jaguaribe: Plano de Desenvolvimento Regional, 2006. Disponível em: [http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenvregional/gerados/pdr\\_baixojaguaribe.pdf](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenvregional/gerados/pdr_baixojaguaribe.pdf). Acesso em: 12 jan. 2016c.

CEARÁ. Consórcios Públicos de Resíduos. 2016. 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.

FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do Território, 2008. 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.

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.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico. 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9758>. Acesso em: 02 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População do Brasil. 2020. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box\\_popclock.php](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php). Acesso em: 02 nov. 2020.

INOUE, C. A. Y.; RIBEIRO, T. M. M. L. Padrões sustentáveis de produção e consumo: resíduos sólidos e os desafios de governança do global ao local. Meridiano 47 - Journal Of Global Studies, [s.l.], v. 17, p.1-9, 29 mar. 2016. Instituto Brasileiro de Relacoes Internacionais. <http://dx.doi.org/10.20889/m47e17008>.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. A regionalização do Estado do Ceará: uma proposta de reformulação. 2006. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD\\_111.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf). Acesso em: 12 out. 2016.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Anuário Estatístico do Ceará. Território: Divisão Político-Administrativa e Regional, 2015. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2015/territorio/posicao.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 56, 109-125, 2010. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3205>

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

PROINTEC. Estudo de viabilidade do programa para o tratamento e disposição de resíduos sólidos do Estado do Ceará. Brasil, 2005.

ROCHA, C.; FARIA, C. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004 Disponível em: [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, A. P.; SEGALA, K. DE. Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

SANTIN, J. R.; PEDRINI, M.; COMIRAN, R. A política nacional dos resíduos sólidos e os municípios brasileiros: desafios e possibilidades. Revista de Direito da Cidade, 2, p. 556-580, 2017. doi: 10.12957/rdc.2017.26985

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

SILVA, J. B. Minicurso - Pelos meandros do território: uma discussão do conceito, 2017. Plandites/Cameam/Uern. Pau dos Ferros-RN (gravado).

SILVA, M. M. N.; CARVALHO, C. C. A.; LIMA, D. F.; ALVES, L. S. F. Analysis of solid waste management in the Northeast region of Brazil. Research, Society and Development, 1, 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i1.1796>.

SILVEIRA, A. L.; BERTÉ, R.; PELANDA, A. M. Gestão de resíduos sólidos: cenários e mudanças de paradigma. Curitiba: InterSaberes, 2018.

SOARES, L. S. V.; MADUREIRA, A. S. Cenários que desafiam a implementação emergencial da política nacional de resíduos sólidos: uma questão ambiental e de saúde. Revista de Direito e Sustentabilidade, v. 4, n. 2, p. 74-89, 2018.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de sociologia e política, 24, 105-121, 2005. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

TORRES, C. N. Por uma crítica da (in)sustentabilidade capitalista: o consórcio intermunicipal para resíduos sólidos da microrregião de Cascavel - Ceará – Brasil. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UECE, 2016.

TREVAS, V. Consórcios públicos e o federalismo Brasileiro. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (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.

**Recebido:** 06 mai. 2021.

**Aprovado:** 17 ago. 2021.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v10n4.14217

**Como citar:** MORAIS, M. C. S., ALVES, L. S. F., NETO, M. M. Regionalização e participação social na construção do consórcio de resíduos sólidos do vale do Jaguaribe, Ceará, Brasil. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 10, n. 04, p. 697-718, Edição Especial Reflexões do Planejamento e Governança na preservação do meio ambiente, dez. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.utfr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Manoel Mariano Neto

R. Aprígio Veloso, 882 - Universitário, Campina Grande - PB

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

