

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: UM OLHAR
PELA GOVERNANÇA COLABORATIVA**

GABRIELA VICENTINI DA ROCHA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)
gabrielavicentini@gmail.com

DANY FLÁVIO TONELLI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)
danytonelli@dae.ufla.br

ANDRÉ GERALDO CORNELIO RIBEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)
andreribeiro@deg.ufla.br

LINDSAY TEIXEIRA SANT'ANNA
FACULDADES INTEGRADAS ADVENTISTAS DE MINAS GERAIS (FADMINAS)
lindsaysantanna@gmail.com

CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: UM OLHAR PELA GOVERNANÇA COLABORATIVA

1. INTRODUÇÃO

As questões voltadas ao meio ambiente ganham força no debate acadêmico e na agenda político-administrativa das três instâncias de poder, federal, estadual e municipal. A construção da consciência ambiental tem produzido influência sobre o papel de agentes públicos e privados. O enfrentamento de problemas ambientais cada vez mais depende da configuração de forças e de novos arranjos institucionais. No caso específico da gestão de resíduos sólidos isso não é diferente.

Segundo dados da décima edição do estudo Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), publicado em 2014, são produzidas 215.297 toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU) por dia. Em contraste, conforme dados do mais recente “Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos”, publicado em 2016 e produzido com base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINIR), estima-se que, dos resíduos produzidos, foram coletadas apenas cerca de 176,4 mil toneladas por dia. Deste montante, destina-se a aterros sanitários uma média de 60,5% dos RSU produzidos no país, a aterros controlados 12,8% e a lixões 11,5% e há ainda, uma taxa de 15,2% que não contemplam informações sobre sua destinação. (SNSA, 2016)

Diante da quantidade significativa de resíduos gerados diariamente no Brasil é necessária gestão qualificada para que esse material seja coletado e destinado corretamente. Neste sentido, como forma de gerir o descarte de RSU, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 dispõe as diretrizes para orientar e dar suporte na gestão e destino correto aos resíduos, bem como promover a participação social por meio de uma gestão integrada. Por sua vez, os municípios se declaram inaptos a cumprir as determinações previstas na referida Lei, uma vez que alegam não ter condições técnicas e financeiras (SINIR, 2010; FREITAS et al., 2010).

Frente à atual situação dos RSU no Brasil e a fragilidade da gestão política, principalmente no âmbito municipal, faz-se instrumento de viabilização logística a criação de planos intermunicipais desenvolvidos por consórcios públicos. Os planos possuem a finalidade de proporcionar o trabalho em conjunto em prol da regulamentação e se constituem como instrumentos importantes para os municípios traçarem ações no gerenciamento dos resíduos produzidos pelos seus habitantes (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2010; PEIXOTO, 2008; FREITAS et al., 2010).

Para tanto, o país possui a Lei nº 11.107/2005 que determina as normas gerais de contratação de consórcios públicos, onde se destaca que “os Consórcios Públicos são associações públicas ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (BRASIL, 2005). Dentre as disposições gerais, tem-se a isenção dos municípios que se consorciarem a desenvolver seus Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), segundo o Art. 19 da Lei nº 12.305/2010. O Governo Federal prioriza e apoia tais iniciativas, colaborando para uma gestão integrada que atenda as necessidades regionais (SINIR, 2010; FREITAS et al., 2010). Ainda de acordo com esta Lei, é responsabilidade dos setores, público, privado e da sociedade a garantia da efetividade e cumprimento da PNRS e regulações presentes na referida Lei (BRASIL, 2010).

Entretanto, a grande maioria dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte e os localizados em regiões periféricas, não está apta a, individualmente, gerir plenamente os serviços públicos de saneamento básico (FUNASA, 2013). Isso acontece, seja

em razão da escassez de recursos técnicos qualificados e quantificados ou por insuficiência financeira (NETO e MOREIRA, 2012).

Por conseguinte, faz-se necessária a reunião de esforços em torno de um objetivo comum, que permita produzir responsável, eficaz, eficiente e efetiva gestão dos resíduos sólidos. As múltiplas dificuldades para os municípios produzirem resultados efetivos no enfrentamento do problema da falta de destinação correta para os resíduos sólidos perpassam pelo desafio de constituir ação coletiva e estruturas de governança. Com base em Chhotray e Stoker (2008), governança busca compreender como é possível construir decisões coletivas. Em outros termos, Chhotray e Stoker (2008, p. 3) afirmam que governança envolve “regras de tomada de decisão coletiva” em agrupamentos onde há uma “pluralidade de atores ou organizações” e onde “não há sistemas de controle formais capazes de ditar os termos do relacionamento entre esses atores e organizações”.

Essa perspectiva de colaboração está na base de qualquer ação coletiva. Dentre os conceitos de governança trabalhados no campo das políticas públicas e da administração pública, encontra-se a abordagem da Governança Colaborativa. Governança Colaborativa envolve o gerenciamento das atividades dos diversos atores, instituições públicas e privadas, empresas, poder público e sociedade, a fim de ordenar os diferentes interesses que convergem em uma determinada direção, de forma que os resultados obtidos são diretamente influenciados pela relação desses atores e seu envolvimento (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI e BOLOGH, 2012).

A partir do exposto, se apresenta o seguinte problema de pesquisa: que possibilidades decorrem da aproximação entre etapas da constituição de consórcios públicos e o conceito de governança colaborativa? Para isso, o objetivo deste estudo é analisar onde a abordagem da governança colaborativa se manifesta na constituição de consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos.

A presente proposta de estudo é relevante do ponto de vista prático e científico. No aspecto prático, a governança colaborativa pode significar avanços para a gestão dos consórcios públicos de resíduos sólidos. Há também o anseio de traçar conexões entre a necessidade de maior eficiência na gestão dos RSU e os processos que se apresentam como inovação em arranjos colaborativos. E o alcance desse propósito envolve ações que introduzam elementos de democracia e de gestão pública. Nesse aspecto, a Governança Colaborativa pode contribuir ao trazer à tona elementos a serem considerados por formuladores e implementadores de políticas públicas como as de formação de consórcios intermunicipais, as quais tem potencial de dar novo sentido às relações federativas.

Do ponto de vista teórico, o conceito de governança colaborativa ainda é pouco explorado no Brasil, e a imersão em aspectos que exploram essa abordagem pode contribuir para o desenvolvimento do assunto em outros temas de políticas públicas e de relações entre estado, mercado e sociedade.

Para atender o objetivo do trabalho, após essa introdução será esclarecido o conceito de governança colaborativa desenvolvida na pesquisa de Sant’anna, Tonelli e Abbud (2016). Em seguida, será delineada a definição e os aspectos da constituição de um consórcio público explorando as relações conceituais entre os tópicos Governança Colaborativa e Consórcios Públicos na gestão de RSU. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e reflexões.

2. GOVERNANÇA COLABORATIVA E SUAS PROPRIEDADES

Percebe-se na academia a multiplicidade de interpretações da condição axiológica de colaboração e governança. E, a partir destas, são gerados fundamentos teóricos e práticos do conceito de governança colaborativa. Destaca-se destes a concordância entre a relação de equidade entre os atores envolvidos. Brown, Gong e Jing (2012) explicam que os acordos e

decisões públicas tomadas pelas parcerias na governança colaborativa não seriam viáveis se tomadas por apenas um ator, excluindo as partes interessadas dos processos.

Ansell e Gash (2008) consideram ainda que a governança colaborativa se dá de tal forma que os resultados alcançados em conjunto também são compartilhados entre os atores públicos e privados envolvidos. Para estes, em uma visão menos abrangente que a definição de Emerson, Nabatchi e Bologh (2012) apresentada na introdução, governança colaborativa é

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (ANSELL e GASH 2008 p. 544).

Em estudo do referido conceito e suas variações, Sant’Anna, Tonelli e Abbud (2016), traçaram aspectos que delineiam a governança colaborativa com base na revisão de escopo realizada em torno da governança colaborativa. Os elementos analisados foram sintetizados de forma a ponderar a complexidade envolvida no arranjo colaborativo e se apresentam na figura 1, a seguir.

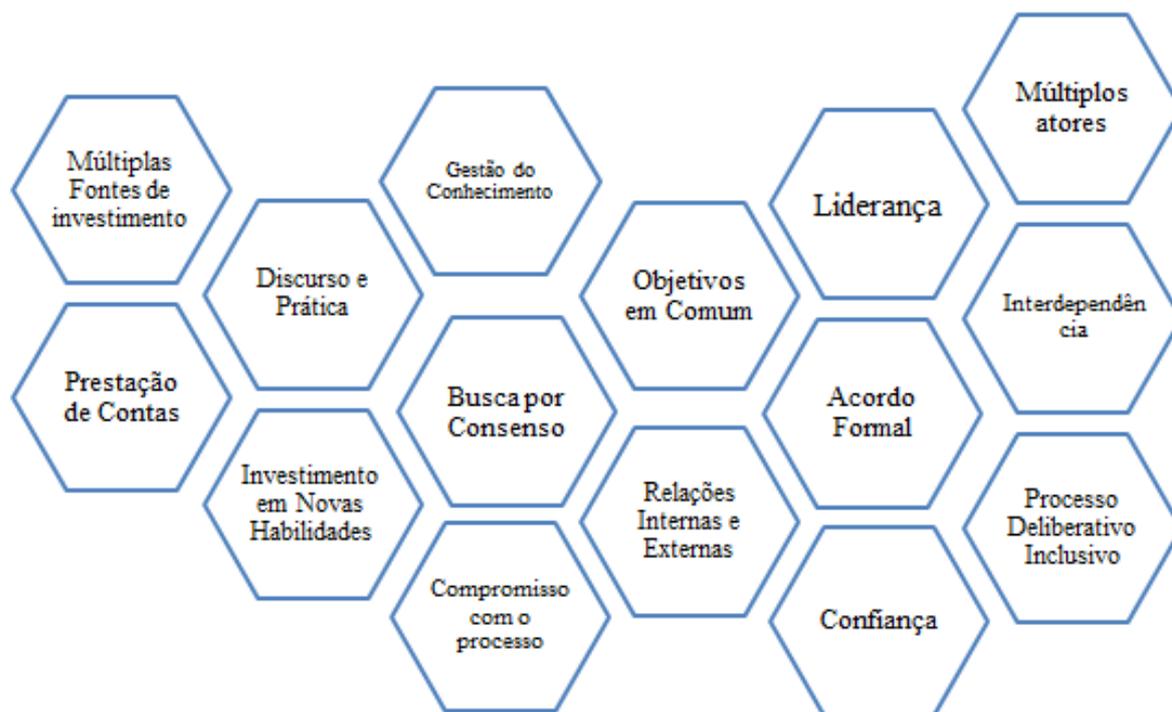


Figura 1: Os quinze os elementos fundamentais da governança colaborativa, conforme Sant’anna, Tonelli e Abbud (2016).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Múltiplos atores: A interação entre vários atores (sejam públicos ou privados) com habilidades distintas é evidenciada como principal característica da governança colaborativa e fator significativo no processo deliberativo, que reforça a legitimidade do processo colaborativo, visto que diferentes perspectivas podem melhorar a qualidade das soluções propostas (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012; FREEMAN, 1997; TANG E TANG, 2014). Sant’Anna, Tonelli e Abbud (2016) ainda julgaram importantes as considerações de Emerson e Nabatchi (2015), em que os atores da governança colaborativa se interessam mais pelos possíveis ganhos e proteção que a

governança lhes oferecerá, do que a redução de custos, barreiras e obtenção de novas informações (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Interdependência: os atores percebem que ações individuais não alcançam os objetivos comumente traçados no processo colaborativo, dando à união de esforços, caráter crucial para se alcançar os objetivos de todos os envolvidos (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Confiança: As parcerias se firmam por mais tempo e mais eficazmente quando existem elevados níveis de confiança entre os envolvidos e na rede colaborativa, podendo ser resultado dos objetivos alcançados como intrínseca a construção da colaboração. Quando ganham confiança os atores se sentem menos preocupados e mais estimulados a cumprir com suas obrigações (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Processo Deliberativo Inclusivo: Refere-se à efetiva participação de todos os envolvidos (direta ou indiretamente) no processo, no sentido de ponderar as opiniões e fazê-las valer, tornando possível assim, a intervenção de todos os atores no processo decisório (ANSELL E GASH, 2008; FREEMAN, 1997; EMERSON E NABATCHI, 2015; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Freeman (1997) ainda destaca o compartilhamento de responsabilidades no caso de participação, para que percebam que os resultados alcançados são diretamente interferidos pela qualidade da sua participação.

Acordo Formal: Com a participação e opinião de todos os envolvidos, constroem-se e se legitimam as regras e normas a serem efetivamente seguidas. Estas são mutáveis e abertas à revisão e melhoria e acabam por favorecer a interdependência entre as partes e democratizando as decisões tomadas (FREEMAN, 1997; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). As regras compartilhadas devem ser claras e transparentes, tendendo a definir as responsabilidades dos atores e a equivalência na partilha dos custos que cada membro deverá arcar (FREEMAN, 1997; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Liderança Forte: Quando um líder, reconhecido pelos outros atores envolvidos, objetiva alcançar melhorias nos resultados da governança colaborativa para todo o grupo e não apenas para um grupo específico ou ele próprio, agindo como mediador e com imparcialidade (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012; FOSTER-FISHMAN et al, 2001; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).. Essa liderança é crucial para a construção de confiança e para o sucesso do processo deliberativo inclusivo, uma vez que o líder mediador é capaz de construir a colaboração dos participantes e garantir o bom funcionamento das regras estabelecidas em comum acordo (ANSELL E GASH, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Objetivos em Comum: Apesar de objetivos diferentes, os atores devem manter o foco e o entendimento que é conciliando os interesses por vezes divergentes, em um objetivo em comum, o sucesso da colaboração é garantido (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Os interesses divergentes comprometem a efetividade da colaboração e desequilibram a rede, mas trabalhando em conjunto, em prol de um objetivo em comum, acabam por satisfazer os interesses individuais (ANSELL E GASH, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Busca pelo Consenso: Se desenha como propriedade determinante para a governança colaborativa, já que, a partir da existência de opiniões diferentes, por objetivos divergentes é importante um consenso entre as partes, para que as decisões tomadas sejam as mais vantajosas para todos e que supram as necessidades por mais diferentes que possam ser (ANSELL E GASH, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Compromisso com o Processo: Deve ser intrínseco ao sistema que todos devem se compromissar com a manutenção da colaboração e sua consolidação (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Relacionamento Interno e Externo da Rede: A constante comunicação, em suas diferentes formas, entre os envolvidos, proporciona a colaboração no arranjo e manutenção do relacionamento. O relacionamento dos atores com a comunidade e as autoridades proporcionam o entendimento destes em relação a colaboração existente e geram a expansão de parcerias internas e externas de diversas organizações com a rede colaborativa (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Gestão do Conhecimento: Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016) consideram que o compartilhamento e a transferência do conhecimento podem ser desafiadores e essenciais à colaboração. A acessibilidade do conhecimento pelos atores facilita e viabiliza a negociação e colaboração e quando conflitantes devem ser administrados para que as adversidades sejam cada vez menores e não influenciem negativamente a confiança existente, mas o oposto, trabalhem para a construção da confiança e inovações na rede (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Múltiplas Fontes de Investimento: A presença de múltiplas fontes de investimento é importante (TANG E TANG, 2014) pois é uma forma de manter a interdependência dos atores e não sobrecarregar um específico, além de usado para a qualificação e fonte de viabilização para novos programas e contratações (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Assim a rede toma caráter autônomo do meio externo e garante reputação para atrair ainda mais investimentos (EMERSON E NABATCHI, 2015).

Prestação de Contas: A transparência das ações dos envolvidos no processo, garantido pela prestação de contas, se faz um importante instrumento de responsabilidade e confiança, fortalecendo a participação popular e governamental. (FREEMAN,1997; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Discurso e Prática: Os frutos do discurso e dos esforços da rede em torno dos objetivos predeterminados devem ser refletidos na prática, ou seja, nos resultados alcançados. Sendo importante instrumento prático e eficaz na motivação e influencia dos atores, uma vez que visualizam os resultados, preferencialmente positivos dos discursos apresentados (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Investimento em Novas Habilidades: Para que haja constantes melhorias no sistema, já que a governança colaborativa não é imutável é fundamental haver investimento em novas habilidades, busca por novos atores e competências e melhorias no sistema. Essa propriedade revela a necessidade das outras dependendo do grau de maturidade do arranjo, uma vez que os objetivos mudam e os esforços para a sua satisfação também (FOSTER-FISHMAN et al, 2001; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

3. CONSÓRCIOS PÚBLICOS E SUA CONSTITUIÇÃO – GOVERNANÇA COLABORATIVA COMO LENTE DE ANÁLISE

Os consórcios públicos buscam suprir as necessidades de cada região (RIBEIRO et al., 2014; NETO e MOREIRA, 2012; Jr. FEITAS e MESQUITA, 2010; TEIXEIRA, 2008). Uma vez que a grande maioria dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte e os localizados em regiões periféricas, não está apta a, individualmente, gerir plenamente os serviços públicos de saneamento básico, ou seja, a gestão dos resíduos sólidos urbanos (FUNASA, 2013). Seja em detrimento da escassez de recursos técnicos qualificados e quantificados ou por insuficiência financeira (NETO e MOREIRA, 2012).

Constituem então, associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (BRASIL, 2005), e conforme o entendimento das normas gerais de contratação de consórcios públicos, lei 11.107/2005, a decisão tomada em conjunto pelos municípios viabiliza a prestação de serviços ao mesmo patamar que mantém e respeita a autonomia constitucional dos municípios (FUNASA, 2008; BRASIL, 1988).

A governança colaborativa se manifesta nos consórcios públicos intermunicipais de diversas formas, e em diferentes etapas desde sua concepção, por meio dos aspectos que delineiam o conceito, propostos por SANT'ANNA, TONELLI e ABBUD (2016). Neste sentido, é relevante o fato de todas as propriedades estarem tão intrínsecas ao sistema que se fazem presentes em mais de uma etapa na elaboração e manutenção dos consórcios.

Em respaldo ao conceito teórico de governança colaborativa e visando constituir os consórcios públicos de maneira efetiva, vale analisar como e aonde cada propriedade se faz presente e de forma mais marcante. Para isso, esta análise se baseia no Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento elaborado por Peixoto em cooperação técnica com a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE em 2008. Neste, o autor define um plano de implantação para os consórcios públicos dividido em quatro etapas. Todavia, anterior à concretização do plano de trabalho, Peixoto (2008) define como passo antecedente à constituição de um consórcio público, formar equipe qualificada responsável pela condução e execução dos planos de trabalho.

No entanto, embora Peixoto (2008) não inclua como etapa formal da constituição dos consórcios, cabe ressaltar que, por ser uma iniciativa coletiva, espera-se que haja disposição dos mesmos em atuar de maneira conjunta e colaborativa. Isso pressupõe incluir na agenda de políticas públicas dos municípios que eventualmente se juntam em torno dos consórcios públicos o objetivo prioritário em constituí-los e essa não é uma tarefa simples¹.

O plano é dividido em quatro etapas:

1. Elaboração dos Diagnósticos Situacionais e Estudos de Viabilidade;
2. Elaboração do Protocolo de Intenções;
3. Convencimento e adesão dos entes da Federação ao Protocolo de Intenções;
4. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos Poderes Legislativos e contratação do Consórcio.

Para Peixoto (2008), a Etapa 1 consiste em realizar diagnósticos dos parâmetros administrativos, jurídicos, institucionais, econômicos e operacionais da situação dos serviços de saneamento básico dos municípios em que se pretende implantar a gestão associada. Posteriormente, avaliar a prestação de serviços atual e se há necessidade de reorganizar a gestão. Dessa forma, a *Gestão do Conhecimento* viabiliza o processo e identifica o problema para que as diversidades sejam administradas, chegar ao *Objetivo em Comum*. Dado através de diagnósticos que viabilizam a “definição dos cenários e desenho dos possíveis arranjos institucionais, organizacionais e territoriais que poderão ser implementados” (FUNASA, 2008). Para chegar nestes, é necessário buscar análises dos perfis socioeconômicos da população de cada município envolvido, já que aspectos regionais e logísticos influenciam diretamente na produção dos RSU. Ou seja, como a interação dos *Múltiplos Atores* pode ser desenvolvida, e quais os esforços melhor suprem as necessidades de todos. Após, é possível, através da *Busca pelo Consenso* definir o âmbito territorial e escala dos serviços que mais satisfazem as necessidades da sociedade em questão, e qual consórcio público é o mais adequado.

A etapa 2, Elaboração do Protocolo de Intenções, é prevista na Lei 11.107/2005 como requisito mínimo para a constituição de um Consórcio Público, respeitando as normas de regulação da prestação dos serviços. Fato que evidencia a necessidade de um *Acordo Formal* entre as partes, a fim de elucidar as regras e definir responsabilidades e obrigações. É dividida em passos que garantem que a plenitude do *Processo Deliberativo Inclusivo*, com a

¹ Secchi (2014), ao discutir o ciclo de políticas públicas, identifica diversas etapas antes da tomada de decisão sobre como enfrentar os problemas públicos. Entre elas incluem-se identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas. Acredita-se que a constituição dos consórcios passe por essas fases e pelos dilemas relativos a cada uma delas.

participação efetiva de todos os atores: a) Definição dos objetivos e finalidades do consórcio; b) Definição da estrutura organizacional e competências dos respectivos órgãos; c) Definição da estrutura funcional e da política de pessoal; d) Definição do regime e condições da gestão econômica e financeira; e) Definição dos critérios e condições para a retirada, exclusão e/ou admissão de consorciados; f) Definição das hipóteses, procedimentos e das condições para alteração e/ou extinção do consórcio. O acordo formal estabelecido pelo Protocolo de Intenções firma o *Compromisso com o Processo* que os consorciados devem ter perante o contrato.

Na etapa 3, Peixoto (2008) relata que o protocolo de intenções é apresentado e discutido com o Poder Executivo dos entes federativos associados e a sociedade, por meio de audiências e consultas públicas, para que a proposta seja aceita e a versão final do Protocolo tenha o número mínimo de assinaturas dos convencidos associados. A assinatura do Protocolo de Intenções é a construção e legitimidade das regras e normas a serem seguidas pelas municipalidades consorciadas e caracterizam um *Acordo Formal*. Apresentado por um *Líder* reconhecido, seu objetivo é alcançar as melhores soluções para todos os envolvidos agindo como intermediador imparcial e facilitando o processo de colaboração entre os participantes. A assinatura significa que houve *Consenso entre as partes* para o que foi definido em cada tópico. E se revela como parte do *Processo Deliberativo Inclusivo* proposto por Sant'anna, Tonelli e Abbud (2016), em que é possibilitado a todos os atores envolvidos interferir no processo decisório, fazendo valer efetivamente sua participação. Nesse momento a *Confiança* entre os consorciados também é imprescindível no processo, uma vez que para se consorciarem os atores devem estar seguros do acordado. Quando despreocupados, os envolvidos se sentem mais estimulados a desempenhar seu papel.

Na etapa 4, o Protocolo de Intenções deve ser encaminhado às respectivas casas legislativas (Câmaras Municipais e, se for o caso, Assembleias Estaduais e Câmara Federal), e esperar aprovação dos legisladores. Uma vez ratificado, o Protocolo converte-se em Contrato de Consórcio Público dos entes consorciados signatários (PEIXOTO, 2008). Fato que substancializa o *Acordo Formal*, pois há uma democratização sobre as decisões tomada, mesmo que essas possam sofrer mudanças ao longo do processo. Deve ser seguido na *Prática* a fim de justificar o *Discurso*, para dessa forma, ser instrumento de viabilização para alcançar os objetivos propostos. Nessa perspectiva, *Prestar Contas* das etapas de concepção e da manutenção dos consórcios a todos os envolvidos, seja poder público e/ou sociedade, garante a efetiva contribuição do plano.

Peixoto (2008) não descreve literalmente, os passos seguintes à constituição do consórcio. Mas, por base nas considerações da governança colaborativa, uma vez contratado, os entes consorciados devem manter *Relações Internas e Externas* à rede. Sendo estas essenciais à continuidade dos consórcios e possível expansão dos mesmos. Manter um bom relacionamento garante boa imagem à rede e atrai *Múltiplas Fontes de Investimento*, contribuindo para manutenção da interdependência e não sobrecarregando um único ator, além de atribuir caráter autônomo ao consórcio. Novos investimentos proporcionam *Investimentos em Novas Habilidades*, favorecendo melhorias constantes no sistema.

Ademais, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, define uma série de direitos que os consórcios possuem no intuito de cumprirem com seus objetivos, tais como: “firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação” (art. 2º, § 1º, BRASIL, 2005).

4. IMPLICAÇÕES DA GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA A CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Após perceber o vínculo entre a governança colaborativa e os consórcios públicos intermunicipais, é possível projetar como as práticas de arranjos colaborativos influenciam na qualidade da constituição e manutenção de um consórcio público.

Simplemente seguir as etapas da constituição de um consórcio puramente como são apresentadas no Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento (PEIXOTO 2008) e cumprir com as exigências da lei 11.107 parece não ser um caminho mais adequado, considerando a necessidade de envolver os participantes em decisões coletivas e, como apresentado por Sant'anna et al (2016), inclusivas, voltadas para o consenso e para a criação de confiança entre os diversos atores, especialmente as municipalidades. As ações operacionais prescritas nos manuais omitem a complexidade do processo político. Nesse escopo, desde a inclusão da decisão de agir coletivamente em torno de um consórcio na agenda pública até o cumprimento efetivo do seu propósito final há elementos de colaboração que não podem ser considerados de menor importância.

Exemplo disso se dá por meio de uma breve análise do estado de Minas Gerais. Minas Gerais possui 27 consórcios intermunicipais na gestão de resíduos sólidos urbanos (FEAM, 2014). Em pesquisa realizada pela FEAM em 2014 para o “Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais”, dos 22 consórcios que participaram, estima-se que os consórcios envolvam 239 municípios no estado (FEAM, 2014). Considerando os 853 municípios que integram o estado de Minas Gerais (IBGE, 2010) esse número, representa 28% de municípios envolvidos com o instrumento colaborativo.

O fato de que o estado possui 90% de municípios com menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2010) merece atenção. Quando se trata de consórcios públicos como arranjos colaborativos, já que os consórcios beneficiam principalmente as municipalidades menores, uma vez que são estas que apresentam maiores dificuldades financeiras e de gerenciamento, em vista a gestão dos RSU (SINIR, 2010; FREITAS et al., 2010), espera-se que eles se apropriem desse mecanismo para enfrentarem problemas relacionados com a destinação dos resíduos sólidos. O número ainda pequeno de municípios aderidos em consórcios de resíduos sólidos em Minas Gerais, mesmo considerando a imposição legal de destinação correta, mostra que há dificuldades na proposição de ações intermunicipais.

A situação denota certa dificuldade em estabelecer dinâmicas cooperativas para resolver problemas públicos, mas não mostra por que a colaboração intermunicipal ainda não é uma realidade amplamente utilizada para produzir sinergia nas políticas públicas de resíduos sólidos. Nesse sentido, a capacitação em Governança Colaborativa de modo a mostrar a importância da ação coletiva organizada é fundamental. Por meio disso é possível evidenciar a relevância de, conforme apontado por Sant'anna et al.(2016), perceber que existe interdependência entre as múltiplas municipalidades e que é bom investir nisso, investir na construção da confiança, promover o processo deliberativo inclusivo, valorizar os objetivos comuns, buscar o consenso e o fortalecer os relacionamentos para dentro e para fora da rede.

Nesse sentido, acredita-se que simultaneamente à criação de consciência sobre a sinergia adquirida por meio de acordos intermunicipais, é muito relevante entender qual é a melhor forma de realizar esse propósito. Nesse aspecto, a governança colaborativa pode contribuir para agregar mais equidade e efetividade aos processos de enfrentamento do problema da falta de destinação correta para os resíduos sólidos produzidos em Minas Gerais e em outras regiões do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio partiu do argumento de que a consolidação de arranjos colaborativos - que podem ser caracterizados como inovações no setor público - promulgam uma gestão efetiva dos resíduos sólidos urbanos. Em decorrência deste raciocínio, indica-se a importância de instrumentos de colaboração dedicados à coalizão de esforços para o atendimento das necessidades da Administração Pública, principalmente local e regional.

Percebe-se que é preciso conhecer a sinergia adquirida por meio de acordos intermunicipais, em vista que instrumentos, como a governança colaborativa, são capazes de viabilizar e atuar na melhoria e expansão desses acordos.

Nesse aspecto, a governança colaborativa pode contribuir para agregar mais equidade e efetividade aos processos de enfrentamento do problema da falta de destinação correta para os resíduos sólidos em todas as regiões do país. Uma vez que, para implementar um consórcio público na gestão de resíduos, se faz conveniente seguir passos como explicitado no manual exemplificado neste artigo, a fim de cumprir com as determinações das leis nº 12.305/2010 e nº 11.107/2005, referentes à política nacional de resíduos sólidos e as normas gerais para contratação de consórcios públicos, respectivamente.

Uma limitação do trabalho foi à falta de análises mais aprofundadas e multiformes, tendo em vista a pluralidade de interpretações da abordagem da governança colaborativa. Por outro lado, há falta de exemplos práticos e estudos empíricos de consórcios públicos na área ambiental do setor público. Outra oportunidade em avanços acadêmicos se deve ao debate crescente da institucionalização de inovações no setor público, como por exemplo, alternativos arranjos colaborativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, Oct 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011**. Rio de Janeiro, Abrelpe, 2012. 204p.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 29 de maio de 2016.

BRASIL. **Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005)**. Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010)**. Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

BROWN, T.L.; GONG, T.; JING, Y. Collaborative governance in mainland china and Hong Kong: introductory essay. **International Public Management Journal**, 15(4), p. 393-404, 2012.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance Theory and Practice: a cross-disciplinary approach**. Palgrave Macmillan: New York, 2008.

CHOI, T.; ROBERTSON, P.J. Caucuses in Collaborative Governance: Modeling the Effects of Structure, Power, and Problem Complexity. **International Public Management Journal**, 17(2), p. 224–254, 2014.

DE FREITAS JR., D. B.; LEITE, D. M. Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: Redes para a Prestação Eficiente de Serviços ao Cidadão. **ENANPAD**, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb1375.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2016

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, Jan 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, 38 (4), p. 717–747, 2015.

FOSTER-FISHMAN, P.G.; BERKOWITZ, S.L.; LOUNSBURY, D.W. Building Collaborative Capacity in Community. **American Journal of Community Psychology**, Vol. 29, N. 2, 241-261, 2001.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, Oct 1997.

Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). **Cartilha de orientação aos consórcios**. Disponível em:

<http://www.feam.br/images/stories/2016/RESIDUOS/MINAS_SEM_LIX%C3%95ES/CARTILHA_DE_ORIENTA%C3%87%C3%95ES_AOS_CONS%C3%93RCIOS_base_3.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2016

Ministério do meio Ambiente (MMA). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/contextos-e-principais-aspectos>>. Acesso em: 29 de maio de 2016.

Ministério do meio Ambiente (MMA). **Linha do tempo da gestão de resíduos sólidos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 29 de maio de 2016.

Ministério do meio Ambiente (MMA). **Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) 2014**. Disponível em:

<<http://sinir.gov.br/web/guest/2.4-planos-intermunicipais-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 25 de junho 16

PEIXOTO, J. B. **Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento**. Brasília: FUNASA / ASSEMAE, 2008. Disponível em < http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/eng_manualCapacitacao.pdf >. Acesso em: 25 de maio de 2016

PLANOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: MANUAL DE ORIENTAÇÃO.

Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manual_de_residuos_solidos3003_182.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 158p.

SANT'ANNA, L. T.; TONELLI, D. F.; ABBUD E. B. Collaborative Governance: a Maturity Level Proposal based on a Scoping Study. (no prelo). In: XL Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2016, **Anais...** Bahia: ANPAD, 2016.

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014**. Brasília: MCIDADES. SNSA, 2016.

TANG, C-P.; TANG, S-Y. Managing Incentive Dynamics for Collaborative Governance in Land and Ecological Conservation. **Public Administration Review**, 74 (2), p. 220–231, 2014.