



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL (DINTER CDS-UnB/UFCA)**

FRANCISCO ILDISVAN DE ARAÚJO

**GOVERNANÇA E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DOS
CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS EM CIDADES MÉDIAS DO ESTADO DO CEARÁ**

BRASÍLIA - DF

2020

FRANCISCO ILDISVAN DE ARAÚJO

**GOVERNANÇA E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DOS
CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS EM CIDADES MÉDIAS DO ESTADO DO CEARÁ**

Tese submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos necessários para a defesa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni

BRASÍLIA - DF

2020

FRANCISCO ILDISVAN DE ARAÚJO

**GOVERNANÇA E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DOS
CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS
SÓLIDOS EM CIDADES MÉDIAS DO ESTADO DO CEARÁ**

Tese submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos necessários para a defesa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade.

Defesa em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabiano Toni
Orientador (UnB-CDS)

Profa. Dra. Izabel Cristina Bruno Bacellar Zaneti
Examinadora (UnB-CDS)

Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari
Examinador (UnB-CDS)

Prof. Dr. Diego Coelho do Nascimento
Examinador (UFCA)

A Demostênia, meu eterno amor e companheira, a Ana Ilde e Ana Ísis, minhas filhas, por estarem ao meu lado mesmo nos momentos de solidão da pesquisa. Por me fazerem reconhecer ainda mais a importância de estar próximo das pessoas que amamos.

AGRADECIMENTOS

Para a construção de um trabalho acadêmico, por mais solitários que sejam os momentos de análise e elaboração, devemos reconhecer que os resultados obtidos e as conclusões a que chegamos, não se realizaram isoladamente. As descobertas resultam não apenas da procura, mas também por meio de colaborações voluntárias de amigos, colegas, mestres, e de pessoas, até então desconhecidas, que nos ajudam com informações, que são o principal instrumento de trabalho de todo pesquisador. A todas essas pessoas que se tornaram colaboradores desse trabalho e que são dignos de menção, faço os meus agradecimentos.

Agradeço inicialmente à minha mais recente família: minha amada esposa Demostênia Rodrigues, e amadas filhas Ana Ilde e Ana Isis, por serem as fontes maiores de minha inspiração e motivação para qualquer trabalho e minhas maiores conquistas e por compartilharem os momentos mais felizes da minha vida. À minha amável e guerreira sogra, Dona Osmarina e ao inesquecível Sr. Durico, meu sogro (*in memorian*). À minha funcionária Ana Maria, pelo essencial serviço doméstico e atencioso cuidado com as “Anas”. À minha primeira e eternamente amada família Araújo, aos meus pais, Dona Gercina e Seu Ivo (*in memorian*), pelos exemplos maiores de ternura e honestidade. Aos meus irmãos e irmãs, suas companheiras e companheiros, filhas e filhos, pelo apoio, pela amizade e pelos muitos exemplos de humanidade, cuidado, sabedoria, trabalho, alegria, educação e amor fraterno mútuo e incondicional. Muito obrigado, Ivan, João Bosco, Gercian, Irisvan, Gerciane e Gercileide.

Aos docentes do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB), principais responsáveis pela minha preparação para este desafio. Em especial à professora Dra. Doris Sayago, pela atenção e carinho durante todo o percurso, e ao meu orientador, professor Dr. Fabiano Toni, pelas sempre agradáveis conversas e pelas valiosas informações e direcionamentos passados na definição e busca dos objetivos da pesquisa.

À professora Dra. Suely Chacon, por idealizar e articular o Doutorado Interinstitucional (Dinter CDS/UnB – UFCA) como primeira reitora da Universidade Federal do Cariri (UFCA UFCA), e ao atual reitor, professor Dr. Ricardo Lange Ness, como coordenador do Dinter CDS/UnB – UFCA. Aos amigos e às amigas de turma do Dinter CDS/UnB - UFCA, pelas novas amizades, pela ensinamentos, pelos momentos alegres de convivência e pelo compartilhamento de desafios, angústias, apoios, alívios e satisfação com cada etapa superada. Muito obrigado, Augusto (*in memorian*) Tavares, Cristiano Castelhão, Geovane Tavares, Ingrid Mazza, Liana Esmeraldo, Milton Jarbas e Waléria Menezes.

Aos técnicos e gestores do Governo do Ceará, dos municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Sobral, e dos consórcios públicos de todo o Nordeste, por contribuírem com a pesquisa como voluntários entrevistados ou repassando informações para a construção do trabalho.

Aos colegas servidores técnicos administrativos, docentes e demais funcionários da UFCA, em especial aos que trabalharam e trabalham comigo na Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento, pela excelente convivência e sempre rica troca de conhecimentos e experiências, essenciais à minha formação profissional e acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo essencial apoio para a realização da pesquisa de campo e pela resiliência na promoção da ciência e da pesquisa acadêmica no Brasil. À equipe da Innovare Consultoria Acadêmica, pela revisão e normatização da tese.

A todas as pessoas que contribuíram de forma direta ou indireta com a construção deste trabalho, meus sinceros e profundos agradecimentos!

RESUMO

Diante de um contexto de dificuldades dos municípios brasileiros de pequeno e médio porte em atender às necessidades ambientais e legais relativas à destinação apropriada dos resíduos sólidos urbanos (RSU), e a consequente desativação dos chamados “lixões”, a pesquisa trata da dimensão política-institucional do problema, a partir da análise das causas da falta de efetividade de um já decenário processo para formação e início de operação dos consórcios públicos para gestão compartilhada dos RSU, pelos municípios no entorno de cidades médias no estado do Ceará. Essa problemática inicial foi tratada na pesquisa sob uma perspectiva institucional e uma abordagem territorial, amparada por referências teóricas da vertente do novo institucionalismo da ciência política, como as teorias da ação coletiva. Desta forma, o estudo se insere na discussão teórica existente sobre governança, território e relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. Mais especificamente, a pesquisa foi desenvolvida em torno da discussão sobre como se apresentam os elementos institucionais e as dimensões territoriais nas relações de cooperação intermunicipal e de coordenação pelo Governo do Estado, e da questão sobre como esses fatores afetam a ação coletiva governamental e os processos decisórios para constituição e efetiva operação dos consórcios públicos. Partindo de um levantamento inicial sobre a situação dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da Região Nordeste, a pesquisa selecionou dois estudos de casos para o desenvolvimento de uma análise comparativa entre as experiências de formação dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de RSU nos territórios do entorno de três cidades médias no interior do estado do Ceará: Sobral (Consórcio CGIRS-RMS) e Juazeiro do Norte e Crato, na Região do Cariri (Consórcio Comares-UC). A principal estratégia teórico-metodológica utilizada foi a reconstituição das trajetórias de desenvolvimento institucional dos consórcios públicos, por meio do *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*. As categorias e variáveis definidas pela ferramenta foram analisadas a partir da triangulação entre o referencial teórico, a análise documental e os resultados dos formulários e entrevistas de consulta aos representantes dos atores governamentais. Os principais resultados e conclusões do estudo são: avaliações sobre as políticas estaduais e o desenvolvimento do ambiente institucional dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará; construção e análise das trajetórias de desenvolvimento institucional dos consórcios CGIRS-RMS e Comares-UC e dos territórios da Região Metropolitana do Cariri (RMC) e da Região Metropolitana de Sobral (RMS); demonstração empírica, por meio de estudos comparativos entre consórcios públicos, de como os resultados das ações coletivas intergovernamentais e o comportamento dos atores governamentais nas arenas de decisões sofrem influência dos fluxos de comunicação entre esses atores, das regras em uso dos consórcios e dos atributos comunitários dos seus territórios. Outras contribuições, produtos e resultados complementares da pesquisa são: a proposição de novos fatores territoriais que podem afetar a efetividade dos consórcios formados por municípios de pequeno e médio portes; uma base de dados e um panorama regional sobre os consórcios públicos nas cidades médias do interior da Região Nordeste; discussões críticas em relação à racionalidade dos atores governamentais, à capacidade explicativa da análise estritamente institucional e à identificação apenas parcial de práticas de governança territorial nos arranjos analisados, devido principalmente à falta de participação e de poder político de atores não-governamentais da sociedade civil, como as associações de catadores, as empresas e as lideranças técnicas e comunitárias.

Palavras-chave: Governança territorial. Relações intergovernamentais. *IAD Framework*. Região Metropolitana do Cariri. Região Metropolitana de Sobral.

ABSTRACT

Given a context of difficulties of small and medium-sized Brazilian municipalities in meeting the environmental and legal needs related to the appropriate disposal of municipal solid waste and the consequent deactivation of so-called "dumps", the research deals with the political-institutional dimension of the problem, from the analysis of the causes of the lack of effectiveness of an already ten years process for the formation and start of operation of public consortia for shared management of the solid waste by the municipalities surrounding medium cities in the state of Ceará. This initial problem was addressed in research from an institutional perspective and a territorial approach, based on theoretical references from the new institutionalism of political science, such as theories of collective action, and dialoguing with the existing theoretical discussion on governance, territory and intergovernmental relations in Brazilian federalism. Thus, the research was developed around the discussion about how institutional elements and territorial dimensions are presented in intermunicipal cooperation and intergovernmental coordination relations, and the question of how these factors affect governmental collective action and decision-making processes for the constitution and effective operation of public consortia. From the elaboration of an overview of the situation of public consortia in the middle cities of the Northeast, the research developed as empirical study a comparative analysis of two experiences of formation of intermunicipal consortia for US management in the territories surrounding medium-sized cities in the interior of the state of Ceará: Sobral (CGIRS-RMS Consortium) and Juazeiro do Norte and Crato, in the Cariri Region (Comares-UC Consortium). The main theoretical-methodological strategy used was the reconstitution of the trajectories of institutional development of these public consortia, through the Institutional Analysis and Development (IAD) Framework. The categories and variables defined by the tool were analyzed from the triangulation between the theoretical framework, the documentary analysis and the results of the forms and consultation interviews with the representatives of the government actors. The main results and conclusions of the study are: the construction of a database and situational information on public consortia in the middle cities of the interior of the Northeast; evaluations on state policies, territorial governance and the institutional environment of public consortia for solid waste management in the state of Ceará; the trajectories of institutional development of CGIRS-RMS and Comares-UC; and the empirical demonstration, through multiple case studies of public consortia, of how the results of intergovernmental collective actions and the behavior of government actors in decision-making arenas are influenced by the communication flows between these actors, the rules in use of consortia and the community attributes of their territories.

Keywords: Governance. Territory. Inter-municipal cooperation. Public consortia. IAD Framework.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fotografias dos “lixões” nos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, cidades médias da Região Metropolitana do Cariri, no interior do estado do Ceará.....	23
Figura 2 - Mapa dos consórcios para resíduos sólidos no Ceará - Destaques: Áreas de abrangência do CGIRS-RMS e do Comares-UC.....	26
Figura 3 - Instalações e equipamentos da Central de Tratamento de Resíduos construída pelo Governo do Estado e cedida ao Consórcio CGIRS-RMS, em Sobral-CE.....	27
Figura 4 - Cidades médias do interior do Nordeste: localização e porte populacional - Ano 2015.....	50
Figura 5 - Visão geral do modelo de análise teórica da pesquisa.....	81
Figura 6 - Visão geral do processo metodológico.....	120
Figura 7 - Estrutura geral do IAD <i>Framework</i>	130
Figura 8 - Mapa da Região Metropolitana do Cariri.....	157
Figura 9 - Mapa da Região Metropolitana de Sobral.....	190

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Quantidade de municípios com classes de tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes e que fazem parte de consórcios públicos intermunicipais, por Grandes Regiões e Total do Brasil - Ano 2015.....	48
Gráfico 2 -	Percentual de municípios com classes de tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes e que fazem parte de consórcios públicos com outros municípios, por Grandes Regiões e Total do Brasil - Ano 2015.....	48
Gráfico 3 -	Quantidade de cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos, por estado e Total da Região - Ano 2019.....	56
Gráfico 4 -	Quantidade e percentual dos consórcios públicos por área de atuação, estado e ano de constituição.....	60
Gráfico 5 -	Quantidade e percentual dos consórcios públicos por classificação quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados.....	63
Gráfico 6 -	Classificações ordenadas (ranques) dos consórcios públicos quanto à quantidade de municípios consorciados e aos totais da extensão territorial e população dos municípios.....	65
Gráfico 7 -	Classificações ordenadas (ranques) dos consórcios públicos quanto à quantidade de municípios consorciados e aos totais da extensão territorial e população dos municípios.....	66
Gráfico 8 -	Distribuição dos consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste com relação à formalização e estágio de implantação.....	70
Gráfico 9 -	Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação do quadro de pessoal.....	71
Gráfico 10 -	Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação com relação à transparência pública.....	72
Gráfico 11 -	Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação com relação aos fatores que dificultam a implantação e operação.....	74
Gráfico 12 -	Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação com relação às fontes de recursos.....	75

Gráfico 13 - Gastos públicos dos Municípios da RMC com serviços de limpeza e manutenção urbana, e de coleta, manejo e destinação de RSU - Período 2013 a 2019.....	175
Gráfico 14 - Percentual do volume de RSU gerados nas cidades médias da RMC e da RMS - Ano 2017.....	221
Gráfico 15 - Quantidade de toneladas de RSU gerados por dia na RMC e na RMS - Ano 2017.....	221
Gráfico 16 - Gastos públicos com serviços de limpeza e manutenção urbana, e de coleta, manejo e destinação de RSU realizados pelos municípios de médio porte da RMC e da RMS - Anos 2018/2019.....	222
Gráfico 17 - Gastos previstos para os Municípios com o rateio dos custos de operação dos serviços públicos de manejo e destinação dos RSU por meio dos Consórcios Comares-UC e CGIRS-RMS - Ano 2020.....	223

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Ocorrências de experiências de consorciamentos intermunicipais em cidades médias do interior do Nordeste brasileiro, por área de atuação - IBGE (2015)	51
Quadro 2 -	Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - UF, sigla, razão social, áreas de atuação e data de constituição.....	57
Quadro 3 -	Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Classificação quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados.....	61
Quadro 4 -	Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Situação com relação à formalização, implantação e tempo de estabilização.....	67
Quadro 5 -	Dimensões, princípios e critérios para avaliação de práticas de governança territorial.....	100
Quadro 6 -	Principais referências e elementos do eixo teórico: governança e governança territorial.....	103
Quadro 7 -	Princípios de governança que favorecem a ação coletiva no uso de recursos comuns.....	106
Quadro 8 -	Eixos temáticos e linhas de atuação das políticas intermunicipais da Europa.....	114
Quadro 9 -	Dimensões e principais temas, questões e desafios dos consórcios públicos.....	116
Quadro 10 -	Fatores que afetam a formação de consórcios públicos em municípios de pequeno e médio portes.....	118
Quadro 11 -	Visão geral do processo metodológico: passos, abordagens e produtos esperados.....	120
Quadro 12 -	Estudo exploratório inicial: principais documentos e bases de dados consultadas.....	123
Quadro 13 -	Seleção dos territórios da pesquisa: passos e critérios adotados.....	125
Quadro 14 -	IAD Framework: estrutura geral de eixos, categorias e variáveis.....	130
Quadro 15 -	IAD Framework - Eixo I) Variáveis externas.....	132
Quadro 16 -	IAD Framework - Eixo II) Arena de ação.....	134

Quadro 17 -	IAD Framework.-Eixo III) Padrões de interação e fluxos de comunicação e Eixo IV) Resultados e benefícios.....	135
Quadro 18 -	Roteiro para entrevistas - Categorias do IAD Framework e pontos de interesse ara avaliação pelos representantes dos atores governamentais	136
Quadro 19 -	Informações, métodos, técnicas, instrumentos e fontes de dados por objetivo específico.....	139
Quadro 20 -	Situação, período de formalização e municípios sedes dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos do interior do Ceará.....	147
Quadro 21 -	Território da Região Metropolitana do Cariri - Principais características e potencialidades das dimensões socioeconômicas e ambientais.....	162
Quadro 22 -	Território da RMC - Instrumentos político-institucionais relacionados à governança interfederativa, cooperação intermunicipal e gestão de RSU - Esfera estadual e municipal.....	163
Quadro 23 -	Consórcio Comares-UC - Ficha de microdados: dados oficiais, territoriais, avaliação situacional, informações sobre o processo de constituição e instrumentos legais.....	167
Quadro 24 -	Consórcio Comares-UC - Quadro-resumo da arena de ação (Eixo II do IAD Framework)	173
Quadro 25 -	Gestão de RSU nos municípios da RMC - Instrumentos de planejamento, local de destinação e principais riscos e problemas ambientais, sanitários e sociais decorrentes.....	174
Quadro 26 -	Consórcio Comares-UC - Quadro-resumo das variáveis externas: condições físicas, atributos da comunidade e regras em uso (Eixo I do IAD Framework)	179
Quadro 27 -	Consórcios públicos para gestão de RSU no estado do Ceará - Padrões de interação e comunicação entre atores participantes.....	181
Quadro 28 -	Consórcio Comares-UC - Padrões de interação e fluxos de comunicação (Eixo III do IAD Framework)	182
Quadro 29 -	Consórcio Comares-UC - Objetivos ou finalidades formais e situação atual (ano 2019)	184

Quadro 30 -	Consórcio Comares-UC - Resultados ou benefícios institucionais esperados pelos Municípios, fase prevista e perspectiva de prazo para realização (no ano 2019)	186
Quadro 31 -	Consórcio Comares-UC - Quadro-resumo de resultados e benefícios (Eixo IV IAD Framework)	189
Quadro 32 -	Território da RMS - Instrumentos político-institucionais relacionados à governança interfederativa, cooperação intermunicipal e gestão de RSU- Esfera estadual e municipal.....	194
Quadro 33 -	Consórcio CGIRS-RMS - Ficha de microdados: dados oficiais, territoriais, processo de constituição e situação atual.....	195
Quadro 34 -	Consórcio CGIRS-RMS - Arena de ação (Eixo II do IAD Framework)	201
Quadro 35 -	Gestão de RSU nos municípios da RMS - Instrumentos de planejamento, local de destinação e principais riscos e problemas ambientais, sanitários e sociais decorrentes.....	202
Quadro 36 -	Consórcio CGIRS-RMS - Quadro-síntese de variáveis externas (Eixo I do IAD Framework)	207
Quadro 37 -	Consórcio CGIRS-RMS - Padrões de interação e fluxos de comunicação (Eixo III do IAD Framework)	209
Quadro 38 -	Consórcio CGIRS-RMS - Objetivos ou finalidades formais e situação atual (ano 2019)	210
Quadro 39 -	Consórcio CGIRS-RMS - Resultados ou benefícios institucionais esperados pelos Municípios, fase prevista e prazo para realização (no ano 2019)	211
Quadro 40 -	Consórcio CGIRS-RMS - Resultados e benefícios (Eixo IV do IAD Framework)	214
Quadro 41 -	Comparativo entre os Consórcios CGI-RMS e Comares-UC - Arenas de ação (Eixo II do IAD Framework)	217
Quadro 42 -	Comparativo entre os Consórcios CGI-RMS e Comares-UC - I) Variáveis externas: i) Atributos do mundo físico (Eixo I – Categoria i do IAD Framework)	219

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Municípios, total geral e que fazem parte de consórcio público, segundo Grandes Regiões e áreas de atuação, com classes de tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes - Ano 2015.....	47
Tabela 2 -	Cidades médias do interior do Nordeste: os 33 municípios com população maior que 100 mil habitantes do interior dos estados da Região Nordeste - População estimada em 2015.....	49
Tabela 3 -	Quantidade de cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos (por estado)	55
Tabela 4 -	Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Quantidade de municípios, população, extensão e densidade populacional do território do consórcio.....	63
Tabela 5 -	Municípios de médio-porte da RMC - População, crescimento populacional, percentual de urbanização e densidade demográfica (Anos 2010 e 2018)	158
Tabela 6 -	Gestão de RSU nos municípios da RMC - Quantidade gerada, gastos empenhados, gasto previsto com o rateio administrativo e custo estimado com operação do Consórcio Comares -UC.....	175
Tabela 7 -	Município de Sobral e RMS - População, crescimento populacional, percentual de urbanização e densidade demográfica (Anos 2010 e 2018)	192
Tabela 8 -	Gestão de RSU nos municípios da RMS - Quantidade gerada, gastos empenhados, gasto previsto com o rateio administrativo e custo estimado com operação do Consórcio CGIRS-RMS.....	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abrelpe	Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ACP	Ação Civil Pública
Arce	Agência Reguladora do Estado do Ceará
AMAJU	Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAOMACE	Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural
CE	Ceará
CGIRS	Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
CINPRA	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense
CISRPS	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Porto Seguro
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Comares	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos
CMR	Centrais Municipais de Reciclagem
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONPAM	Conselho de Políticas Públicas e Meio Ambiente do Estado do Ceará
COREDEPI	Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense
CORRAJ	Consorcio Regional de Resíduos do Alto Jaguaribe
CPRs	<i>Common Pool Resources</i>
CPSMC	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Crato
CPSMJN	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte
CPSMS	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Sobral
CTR	Central de Tratamento de Resíduos
ETR	Estações de Transbordo de Resíduos
EUA	Estados Unidos da América
EVTEA	Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI	Fundo Monetário Internacional
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
IAD	<i>Institutional Analysis and Development</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDC	Instituto para Desenvolvimento do Consórcio
IFCE	Instituto Federal de Educação Tecnológica do Ceará
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IQM	Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente
LAI	Lei de Acesso à Informação
MA	Maranhão
MAMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Paraíba
PDUI	Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado
PE	Pernambuco
PGIRS	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Sobral
PI	Piauí
Planares	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RMC	Região Metropolitana do Cariri
RMS	Região Metropolitana de Sobral
RN	Rio Grande do Norte
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SCIDADES	Secretaria das Cidades

SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SINIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
TACs	Termos de Ajustamento de Conduto
UC	Unidade Crato

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NAS CIDADES MÉDIAS DO CEARÁ.....	22
2	CONTEXTO NACIONAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS E LEVANTAMENTO SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO NORDESTE.....	35
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO: CENÁRIO NACIONAL E MARCOS LEGAIS DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL.....	35
2.1.1	A Política e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Marco Legal do Saneamento Básico.....	35
2.1.2	Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares)	37
2.1.3	Marco legal dos consórcios públicos no Brasil.....	41
2.2	CONSÓRCIOS PÚBLICOS DAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO NORDESTE, SEGUNDO A BASE DE DADOS SOBRE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL.....	45
2.2.1	Limitações da base de dados do IBGE sobre consórcios públicos.....	45
2.2.2	Os consórcios públicos nas cidades médias do Nordeste, segundo o IBGE.....	46
2.3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS DAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO NORDESTE SEGUNDO A BASE DE DADOS CONSOLIDADA PELO ESTUDO - ANO 2019.....	52
2.3.1	Cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos intermunicipais.....	54
2.3.2	Área de atuação e ano de constituição dos consórcios públicos.....	56
2.3.3	Classificação dos consórcios públicos quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados.....	60
2.3.4	Localização, extensão e população: quantidade de municípios, distribuição territorial e populacional dos consórcios públicos analisados.....	63
2.3.5	Classificação dos consórcios públicos com relação à situação legal e ao estágio de implantação.....	67

2.3.6	Classificação dos consórcios públicos com relação ao quadro de pessoal técnico administrativo.....	70
2.3.7	Classificação dos consórcios públicos com relação à transparência pública e ao atendimento à Lei de Acesso à Informação.....	72
2.3.8	Classificação dos consórcios públicos com relação aos fatores que dificultam a constituição ou a operação.....	73
2.3.9	Classificação dos consórcios públicos com relação às fontes de recursos	75
2.4	SÍNTESE E DISCUSSÃO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DO PANORAMA SITUACIONAL SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CIDADES MÉDIAS DO NORDESTE.....	76
2.5	CONTRIBUIÇÕES DO LEVANTAMENTO PARA A DEFINIÇÃO DOS TERRITÓRIOS E CONSÓRCIOS ANALISADOS COMO ESTUDOS DE CASOS DA PESQUISA.....	78
3	A ABORDAGEM DO PROBLEMA: GOVERNANÇA, AÇÃO COLETIVA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	80
3.1	GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL.....	83
3.1.1	Definições, significados e abordagens para governança.....	83
3.1.2	Território: dimensões e abordagens territoriais.....	89
3.1.3	Governança territorial: conceitos, contextos e questões.....	94
3.1.4	Fatores para análise e critérios para avaliação da governança territorial.....	96
3.1.5	Experiências de governança territorial no Brasil: modalidades e desafios.....	101
3.2	TEORIAS DA AÇÃO COLETIVA E DA GOVERNANÇA DOS BENS COMUNS.....	103
3.3	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL.....	108
3.3.1	Relações intergovernamentais no contexto do federalismo brasileiro.....	109
3.3.2	Tipos de relações intergovernamentais e o papel dos governos estaduais.....	111
3.3.3	Cooperação intermunicipal na Europa.....	114

3.3.4	Consórcio públicos: dimensões, benefícios esperados e fatores que afetam a formação.....	115
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: ANÁLISE INSTITUCIONAL E ABORDAGEM TERRITORIAL.....	119
4.1	CARACTERIZAÇÃO GERAL E PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	119
4.1.1	Caracterização geral da pesquisa.....	119
4.1.2	Processo metodológico.....	120
4.2	ESTUDO EXPLORATÓRIO INICIAL: ANÁLISE DOCUMENTAL, COLETA DE DADOS E BASES CONSULTADAS.....	121
4.2.1	Bases de dados consultadas.....	122
4.3	ESTUDOS DE CASOS: PROCESSO E CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DOS TERRITÓRIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	124
4.4	PESQUISA DE CAMPO: INSTRUMENTOS DE COLETA E TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS.....	126
4.4.1	Formulários para coleta de informações sobre os consórcios.....	126
4.5	CATEGORIAS ANALÍTICAS E VARIÁVEIS: O IAD <i>FRAMEWORK</i>	129
4.6	MÉTODOS COMPARATIVOS E AVALIAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL.....	137
4.6.1	Avaliação de práticas de governança.....	138
4.7	QUADROS METODOLÓGICOS: TÉCNICAS, INSTRUMENTOS, CATEGORIAS ANALÍTICAS E VARIÁVEIS UTILIZADAS POR OBJETIVO.....	138
5	A GOVERNANÇA, OS TERRITÓRIOS E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM CIDADES MÉDIAS DO CEARÁ.....	141
5.1	A GOVERNANÇA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CEARÁ: TRAJETÓRIA, POLÍTICAS E OS PAPÉIS DO GOVERNO DO ESTADO E DE ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS....	141
5.1.1	O papel de coordenação vertical e horizontal desempenhado pelo Governo do Estado do Ceará.....	141

5.1.2	Trajétoria política e institucional dos consórcios públicos de resíduos sólidos no estado do Ceará.....	144
5.1.3	Políticas de “pré-aterro”: Planos de Coletas Seletivas e o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM)	147
5.1.4	A participação de outros atores estatais e o papel dos atores não-governamentais e da sociedade civil.....	153
5.2	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO COMARES-UC E O TERRITÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI.....	156
5.2.1	O território da Região Metropolitana do Cariri.....	156
5.2.2	A trajetória de desenvolvimento institucional do Consórcio Comares-UC.....	164
5.2.3	Análise do desenvolvimento institucional do Consórcio Público Comares-UC - Eixos e variáveis do IAD <i>Framework</i>	169
5.2.3.1	Caracterização das arenas de ação do consórcio público Comares-UC (Eixo II do IAD Framework)	169
5.2.3.2	Caracterização das variáveis externas do consórcio público Comares-UC (Eixo I do IAD Framework)	173
5.2.3.3	Caracterização dos padrões de interação e dos fluxos de comunicação do consórcio público Comares-UC (Eixo III do IAD Framework)	179
5.2.3.4	Caracterização dos benefícios esperados e resultados alcançados pelo consórcio público Comares-UC (Eixo IV do IAD <i>Framework</i>)	182
5.3	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO CGIRS-RMS E O TERRITÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOBRAL.....	191
5.3.1	O território da Região Metropolitana de Sobral.....	191
5.3.2	A trajetória de desenvolvimento institucional do consórcio público CGIRS-RMS.....	195
5.3.3	Análise do desenvolvimento institucional do Consórcio Público CGIRS-RMS: eixos e variáveis do IAD <i>Framework</i>	199
5.3.3.1	Caracterização das arenas e situações de ação do consórcio público CGIRS-RMS (Eixo II do IAD <i>Framework</i>)	199

5.3.3.2	Caracterização das arenas e situações de ação do consórcio público CGIRS-RMS (Eixo II do IAD <i>Framework</i>)	200
5.3.3.3	Caracterização das variáveis externas do consórcio público CGIRS-RMS (Eixo I do IAD <i>Framework</i>)	202
5.3.3.4	Caracterização dos padrões de interação e fluxos de comunicação CGIRS-RMS (Eixo III do IAD <i>Framework</i>)	208
5.3.3.5	Caracterização dos resultados e benefícios CGIRS-RMS (Eixo III do IAD <i>Framework</i>)	213
5.4	ANÁLISE COMPARATIVA DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMARES-UC E CGIRS-RMS.....	215
6	CONCLUSÃO.....	225
	REFERÊNCIAS.....	235
	APÊNDICE A - Formulário para coleta de informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Dados básicos, trajetória institucional e governança do consórcio.....	252
	APÊNDICE B - Quadro-síntese de principais estatísticas e notas situacionais sobre os consórcios das cidades médias do interior do Nordeste.....	255
	APÊNDICE C - Questionário para coleta de informações e visões sobre eixos e variáveis do IAD <i>Framework</i>	258
	APÊNDICE D - Formulário de avaliação de práticas de governança territorial em consórcios públicos.....	260
	APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	262
	APÊNDICE F - Fichas de microdados da pesquisa: fichas individuais de informações sobre os consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste brasileiro.....	265

1 INTRODUÇÃO: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NAS CIDADES MÉDIAS DO CEARÁ

Os problemas relacionados à destinação inapropriada dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) têm se apresentado como um dos grandes desafios para os municípios brasileiros, especialmente para os municípios de pequeno porte (com até 100 mil habitantes) e de médio porte (de 100 mil a 500 mil habitantes). Devido, principalmente, à relevância e visibilidade política e o impacto ambiental do tema, as possíveis causas e as soluções propostas para essas categorias de municípios têm sido objeto de diversos e relevantes estudos acadêmicos.

Assim, frequentemente - há mais de vinte anos - são desenvolvidas teses e dissertações que investigam casos em diversas regiões e estados do Brasil a partir de diferentes abordagens sobre as dimensões ambientais e, menos frequentemente, sobre a dimensão política do problema como, por exemplo pesquisas apresentadas por: Aguiar (1993); Neto (1999); Baasch (1995); Nogueira (2000); Arcila (2008) e; Romani e Segala (2014).

A gestão dos RSU em municípios do estado do Ceará também é foco frequente de publicações científicas, que tratam sobre as circunstâncias específicas em que esses problemas se apresentam no estado como um todo, ou sobre as variadas soluções experimentadas pelos municípios de pequeno e de médio porte do interior, de acordo com Cabral (1997); Pereira (2005); Moraes (2013); Torres (2016); Feitosa (2018); Diniz e Abreu (2018).

Em termos de estudos técnicos governamentais, o problema da destinação dos RSUs no estado do Ceará foi abordado, principalmente, pelo “Diagnóstico da situação de coleta e destino final dos resíduos sólidos nos municípios do Estado do Ceará”, um dos subprodutos de um extenso estudo técnico contratado pelo Governo do Estado por meio da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA). O estudo aponta que:

[...] quanto à disposição final dos resíduos sólidos, a situação apresenta-se crítica nos municípios que integram a área do estudo, com as prefeituras fazendo uso de lixões a céu aberto para a disposição final do lixo urbano, contribuindo para a poluição dos recursos hídricos, para a degradação da paisagem e para a proliferação de vetores de doenças. [...] Nos municípios foi verificado um mau gerenciamento na administração dos locais de disposição final e que a maioria não possuem nenhuma estrutura de proteção ao meio ambiente, poluindo, assim, o solo, o ar e em alguns casos atingindo também o lençol freático, além dos problemas sociais como a situação dos catadores e famílias que residem dentro dos lixões e que somente com a construção de aterros sanitários será possível sanar tais problemas (CEARÁ, 2015b, p. 178).

Figura 1 - Fotografias dos “lixões” nos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, cidades médias da Região Metropolitana do Cariri, no interior do estado do Ceará



Fonte: SEMA (2019a) e Maria (2016), respectivamente.

Para além da necessidade de investigação científica e de ação política governamental tecnicamente bem fundamentada, há anos, o problema também desperta interesse e cobranças de soluções por parte de outros importantes segmentos da sociedade local e estadual. Tem-se como exemplos a imprensa, o Ministério Público e organizações não-governamentais como as associações de catadores. (CEARÁ, 2015a; MARIA, 2016; MPCE, 2018, 2019a, 2019b; G1, 2018; O POVO ONLINE, 2019; SEMA, 2019b).

Desse modo, o problema dos lixões e uma solução para a destinação dos RSUs só entrou definitivamente na pauta política e governamental da maioria dos municípios brasileiros de pequeno e médio portes, com o advento da Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A Lei propõe e exige a adoção de importantes instrumentos para os governos tratarem os vários problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos urbanos. Inclusive, definindo responsabilidades claras para os governos municipais realizarem uma gestão integrada dos resíduos sólidos (com iniciativas de redução da geração, reaproveitamento, reciclagem, tratamento e destinação dos resíduos sólidos) (BRASIL, 2010).

A responsabilidade municipal definida na PNRS, que tem gerado maior preocupação dos gestores dos pequenos e médios municípios, é a exigência, ainda que de forma indireta, das prefeituras desativarem os chamados “lixões” e promoverem a recuperação ambiental desses espaços, atendendo aos requisitos impostos pela Lei, relativos à destinação apropriada dos resíduos e rejeitos urbanos. O Art. 54 da PNRS estabelecia que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, deveria ser implantada em até 4 (quatro) anos após a

data de publicação da Lei, ou seja, em agosto de 2014. Embora neste mesmo ano já tramitasse no Congresso Nacional um Projeto de Lei para prorrogação desse prazo, somente em junho de 2020 a extensão do prazo foi finalmente aprovada no Senado Federal, por meio da aprovação do Projeto de Lei (PL 4.162/2019) e, posterior promulgação como Lei nº 14.026 em 15 de julho de 2020.

De acordo com o Art. 11 dessa nova Lei nº 14.026, conhecida como “novo marco legal do saneamento básico”, no caso dos municípios de médio porte do Ceará, como Juazeiro do Norte - CE com 249.936 e Crato - CE com 121.428 habitantes (IBGE, 2010), o prazo final para a desativação dos lixões atualmente ativos passaria a ser até o dia 2 de agosto de 2022. Contudo, essa interpretação é condicionada pela necessidade de que o município ou consórcio público concretize a implantação dos “mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007”, constante na Lei como condição adicional para extensão do prazo original. Caso essa condição não se concretize até 31 de dezembro de 2020, o que é bastante provável, dada a atual situação das iniciativas de soluções para a gestão integrada dos RSU por esses municípios, decorrido esse prazo, os dois municípios mais importantes da Região Metropolitana do Cariri (RMC) retornam à condição de descumprimento da Legislação federal referente à destinação dos RSU.

Em uma situação diferente, o município de Sobral, com 147.353 habitantes (IBGE, 2010), não possui lixões ativos em seu território. Pois, o município já contava com um aterro sanitário em operação, e a partir do segundo semestre de 2020, toda a Região Metropolitana de Sobral (RMS) passou a contar também com uma Central de Tratamento de Resíduos (CTR) e três Centrais Municipais de Reciclagem (CMR) em fase de início de operação.

Sobre a caracterização geográfica dos municípios citados da região do Cariri e da região Norte do estado, considerando o critério demográfico adotado pelo IBGE, de que cidades de médio porte são aglomerações com populações superiores a 100.000 e inferiores a 500.000 habitantes, cabe salientar que não apenas o porte populacional, mas também a centralidade regional permitem classificar as cidades de Juazeiro do Norte, com população estimada em 274.207 habitantes (IBGE, 2018), de Crato, com população estimada em 132.123 habitantes (IBGE, 2018), além de Sobral com população estimada de 206.644 habitantes (IBGE, 2018), como “cidades médias”, pois desempenham funções de ligações intermediárias em suas redes urbanas. (SPOSITO, 2010).

A respeito das políticas públicas de gestão de resíduos sólidos do Estado do Ceará, há estudos e iniciativas governamentais que tratam desse problema dos municípios do estado pelo menos desde 2005, quando foram contratados pelo governo estadual a realização dos primeiros

estudos técnicos sobre a destinação dos resíduos sólidos em todos os 184 municípios das 30 microrregiões do estado. Assim, a partir de tais estudos, foram elaboradas as propostas para implementação de uma estratégia geral do Governo do Estado de regionalização de políticas públicas na gestão de resíduos sólidos urbanos, por meio da formação de 30 consórcios públicos formados pelos municípios de cada uma dessas microrregiões do estado. (CEARÁ, 2012).

Desde a década de 1980, os consórcios públicos já existiam juridicamente no Brasil e eram utilizados como mecanismo de gestão governamental compartilhada. Mas, foi só a partir da promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos” (BRASIL, 2005), que normatizou o Art. 41 da Constituição Federal, e da publicação do Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), definindo legalmente e regulamentando a contratação dos consórcios públicos como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, para estabelecer relações de cooperação visando a realização de objetivos de interesse comum.

A partir das possibilidades trazidas pela Lei dos Consórcios, intensificou-se a estratégia estadual de regionalização de políticas públicas, especialmente na área de saúde e na gestão de resíduos sólidos urbanos. Nessa área, a estratégia vem sendo desenvolvida ao longo de sucessivas gestões do Estado, por meio de uma série de políticas de incentivo e apoio técnico para a formação de consórcios públicos intermunicipais. A finalidade inicial é a regionalização da construção e operação de aterros sanitários a serem implantados e compartilhados entre os municípios de cada microrregião, para a substituição e desativação dos lixões em todos os municípios do estado.

Como esforço de implementação dessa estratégia na região do Cariri, foi constituído, no ano de 2009, o Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Crato (Comares-UC). Formado inicialmente por todos os 9 municípios da RMC e com sede à época no município de Crato, a intenção da iniciativa era a construção de um aterro sanitário a ser compartilhado por todos os municípios do Cariri.

O consórcio público formado por municípios da região de Sobral também foi constituído por meio da mesma estratégia estadual, entre os anos de 2008 e 2009, inicialmente como Consórcio para Destinação Final de Resíduos Sólidos (Comderes). Já em 2016, foi reformulado para adequação da sua finalidade à PNRS instituída em 2010 e ampliado para incluir todos os 17 municípios da RMS (CEARÁ, 2016). Assim, a sua razão social foi alterada para Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral (CGIRS-RMS), com uma finalidade mais abrangente envolvendo iniciativas de redução da geração, reaproveitamento, reciclagem, tratamento e destinação dos resíduos sólidos,

sanitário situada no município de Farias Brito. Esse consórcio aguarda a conclusão de novos estudos de viabilidade técnica de projetos desenvolvidos tanto pelo Governo do Estado como pelo Governo Federal, segundo um novo modelo de operação baseada em PPP (CIDADES, 2018a, 2018b; BRASIL, 2020b). Nos últimos anos, os gestores do consórcio retomaram um processo de articulação junto aos prefeitos das três principais cidades da região, para que esses municípios não se desvinculem da solução de gestão compartilhada dos RSUs via consórcio público, mesmo já sendo estudadas e desenvolvidas iniciativas individuais por parte desses municípios, como alternativa ao modelo proposto e apoiado pelo governo do estado.

De forma bem mais desenvolvida, o consórcio CGIRS-RMS da região de Sobral já estava em estágio de implantação consideravelmente mais avançado, em uma etapa de pré-operação. O Consórcio já conta com uma infraestrutura instalada e composta de uma CTR e três CMRs localizadas em Sobral, e seis Estações de Transbordo de Resíduos (ETR) localizadas em municípios vizinhos. A CTR foi recém-inaugurada no final do ano de 2019, possuindo um aterro sanitário equipado com unidades de tratamento de resíduos da construção civil e da saúde, além de um pátio para compostagem. A construção e os equipamentos da CTR, das CMR e das ETR foram orçados em aproximadamente R\$ 41,1 milhões, investidos completamente pelo Governo do Estado e concedida para gestão e uso do CGIRS-RMS (CEARÁ, 2019).

Figura 3 - Instalações e equipamentos da Central de Tratamento de Resíduos construída pelo Governo do Estado e cedida ao Consórcio CGIRS-RMS, em Sobral-CE



Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará – SCIDADES (2019b).

Como introdução à apresentação dos elementos básicos de definição da pesquisa, buscou-se expor o problema acerca da gestão de RSU via consórcios públicos, a partir de uma contextualização básica sob as perspectivas legal e política. E, de uma apresentação inicial das ações governamentais para cidades médias no estado Ceará, especialmente as contrastantes situações atuais dos consórcios públicos formados na região do Cariri, com a participação dos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, e na região de Sobral, no norte do estado.

Ainda como parte da introdução do trabalho, será apresentada a seguir uma visão geral das abordagens empregadas, bem com as questões propostas e os objetivos definidos para a pesquisa.

A abordagem teórica da pesquisa é centrada na análise dos consórcios públicos como um problema de ação coletiva. Nesse sentido, os consórcios públicos podem ser entendidos como sistemas complexos com múltiplos atores governamentais, em que o conceito de ação coletiva surge como um resultado comum ou como consequência das interações entre os entes envolvidos, e não apenas como resultado das ações desenvolvidas pelos entes governamentais individualmente. Essa perspectiva de análise da ação coletiva governamental considera a governança como o próprio processo de ações interativas e participativas dos atores, relativas à orientação e condução dos processos decisórios, ao invés do controle direto por um único ente governamental (RHODES, 1997).

Sem dúvida esse é caso dos consórcios, pois eles são formados e geridos por seus próprios membros, sem coordenação hierárquica. Contudo, a participação dos municípios é voluntária e mesmo que ela traga retornos à municipalidade, também envolve custos de natureza diversa, principalmente recursos financeiros e humanos.

Pretende-se então, identificar e contextualizar o problema de partida como uma necessidade comum que motiva a ação conjunta dos governos municipais e o papel de coordenação do governo estadual nos territórios, comparando as trajetórias e os resultados distintos das duas experiências de cooperação intermunicipal analisadas, apesar de terem a mesma natureza legal e terem surgidas a partir da mesma estratégia de regionalização apoiadas pelas políticas de gestão de RSU do governo do Estado.

Além da natureza institucional e o contexto político comuns, as duas experiências selecionadas como recorte da pesquisa são também comparáveis por possuírem condições equivalentes em termos territoriais (por serem formados por vários municípios de pequeno porte em torno de uma ou mais cidades médias) e, por apresentarem características socioeconômicas e dinâmicas territoriais semelhantes. Essas equivalências entre os casos permitem fazer análises comparativas e, conseqüentemente, apontar inferências acerca dos fatores comuns e elementos exclusivos das dimensões política-institucional e territoriais que afetaram positivamente e/ou negativamente as trajetórias de desenvolvimento institucional dos consórcios. Tai equivalências, fizeram com que as experiências analisadas se diferenciassem tanto em termos de estágio de implantação como no processo de operação.

Assim, o marco referencial teórico e metodológico da pesquisa foi definido a partir de três eixos temáticos centrais: i) governança, território e governança territorial; ii) ação coletiva e iii) relações intergovernamentais e consórcios públicos no federalismo brasileiro.

A ação coletiva, seja ela entre indivíduos ou entes federativos, é desafiadora. Em um contexto de cooperação e coordenação intermunicipal dos consórcios públicos brasileiros, a governança territorial se apresenta como um dos meios e maiores desafios para o alcance da efetividade desses arranjos intergovernamentais. Mas, cabe perguntar por que há uma diferença tão grande de efetividade entre as propostas do CGIRS-RMS e do Comares-UC. Sendo mais específico, busca-se saber: 1) como os fatores político-institucionais e territoriais e as práticas de governança dos consórcios públicos CGIRS-RMS e Comares-UC afetam o processo de formação e a efetividade desses consórcios públicos para a gestão de RSU nas cidades médias de Crato, Juazeiro do Norte e Sobral?

Os objetivos da pesquisa estão relacionados diretamente aos passos metodológicos, propostos para investigação de possíveis respostas à essa pergunta direcionadora formulada acima. Além disso, esses objetivos foram especificados de forma direta, descrevendo apenas a finalidade pretendida, sem se ater às atividades a serem desenvolvidas ou aos meios utilizados para a sua consecução.

O objetivo geral da pesquisa é: entender como a governança e outros elementos político-institucionais dos territórios se apresentam nas relações de cooperação e coordenação intergovernamental de consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos em cidades médias do Ceará, e explicar como esses fatores afetam a trajetória de desenvolvimento dessas iniciativas.

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) caracterizar o contexto político e os marcos legais nacional sobre resíduos sólidos e consórcio públicos, a partir de um levantamento sobre essas iniciativas em cidades médias do interior do Nordeste, visando selecionar casos comparáveis com os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos do Ceará;
- b) identificar os aspectos territoriais, os elementos institucionais, as políticas, as práticas de governança territorial e os resultados alcançados pelos consórcios públicos escolhidos como estudos de casos, a partir da triangulação do marco teórico, pesquisa documental e visão dos atores governamentais;
- c) discutir os resultados sob uma perspectiva analítica e uma abordagem comparativa, destacando similaridades e diferenças entre os consórcios e seus territórios, destacando como os aspectos territoriais e os elementos institucionais afetam a ação coletiva

governamental e a efetividade do processo de formação e operação dos consórcios públicos.

Considerando esses objetivos, a pesquisa caracteriza-se, portanto, por uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de estudos de casos múltiplos com o uso de técnicas de triangulação de diversas fontes e de princípios de métodos comparativos.

Em linhas gerais, o processo metodológico da pesquisa partiu da caracterização de um político e legal nacional e elaboração de um panorama regional dos consórcios públicos nas cidades médias do Nordeste. O intuito é desenvolver um estudo empírico e comparativo sobre duas experiências de formação dos consórcios intermunicipais, para a gestão de resíduos sólidos nos territórios do entorno de cidades médias no interior do estado do Ceará: Sobral (Consórcio CGIRS-RMS) e Juazeiro do Norte e Crato (Consórcio Comares-UC).

O estudo inicial do levantamento de dados e de avaliação da situação dos consórcios públicos nas cidades médias do Nordeste, teve como principal finalidade selecionar experiências de formação dos consórcios públicos nos territórios do entorno das cidades médias do Nordeste, potencialmente comparáveis com os consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos no Ceará.

Uma das principais estratégias metodológicas da pesquisa foi a reconstituição e as análises individuais e comparativas das trajetórias de desenvolvimento institucional, dos dois consórcios públicos por meio do *Institutional Analysis and Development* (IAD) (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994; OSTROM, POLSKI, 1999; OSTROM, 2005). Outra técnica utilizada foi a triangulação entre o referencial teórico, a análise documental e os resultados dos formulários e entrevistas de consulta aos representantes dos atores governamentais. Os resultados das análises individuais e comparativas do estudo, foram utilizados para evidenciar como os fatores institucionais e territoriais influenciam a ação coletiva governamental e a efetividade do processo de formação e operação dos consórcios públicos.

Como procedimento metodológico central do estudo, a análise institucional por meio das categorias analíticas definidas pelo IAD *Framework* possibilita relacionar os aspectos territoriais e elementos institucionais, especificamente os relativos aos atributos comunitários, regras em uso e fluxos de interação e comunicação. E, assim, inferir e demonstrar empiricamente, como esses fatores influenciam a ação voluntária dos atores governamentais nos processos decisórios relativos à constituição e o funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais.

Após a problematização e caracterização do contexto geral da temática apresentadas até aqui, nos parágrafos seguintes serão desenvolvidas as justificativas e argumentações sobre a

importância deste trabalho, a partir das perspectivas de sua fundamentação lógica ou contribuição científica e explicando como ela dialoga com outros estudos recentes na área.

Nesse sentido, a contribuição específica esperada é o entendimento sobre como as características territoriais, os elementos institucionais e as práticas de governança territorial se apresentam em relações horizontais de cooperação intergovernamental. E, identificar como esses aspectos influenciam à ação coletiva voluntária de atores governamentais nos processos decisórios para a formação, no funcionamento de consórcios públicos intermunicipais em contextos específicos e complexos, como as cidades médias do interior do Nordeste brasileiro.

A pesquisa procura dialogar com os estudos teóricos basilares de cada temática, bem como complementar, confirmar ou confortar os resultados obtidos por outros trabalhos empíricos que fizeram uso dos mesmos recursos metodológicos para análise institucional de ações coletivas, especificamente em contextos de coordenação intergovernamental e cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos.

Desse modo, a pesquisa vai ao encontro de alguns estudos consultados na revisão de referenciais teóricos e metodológicos, os quais indicam possibilidades de investigação das teorias das ações coletivas e da governança de bens comuns em contextos específicos. Alguns desses estudos apontam lacunas ou necessidades de aprofundamentos, relativos aos eixos e variáveis de uma ferramenta metodológica conhecida como *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, que apresentaremos em detalhes no capítulo de procedimentos metodológicos. Ademais, espera-se que este trabalho possa contribuir com o debate epistemológico sobre esses temas, agregando novas categorias analíticas ou variáveis à dimensão territorial dos estudos sobre ação coletiva e sua governança.

Por outro lado, o atual estágio de desenvolvimento da ciência política e da gestão pública sobre as relações intergovernamentais, tanto no federalismo brasileiro como em outros países - que se caracteriza por uma grande quantidade de estudos defendendo a importância e as possibilidades da cooperação intermunicipal, de forma quase que consensual e reconhecida nos espaços acadêmicos - evidencia a relevância destas temáticas na comunidade científica mais próxima dessas áreas. Coadunam com essa constatação, por exemplo, os vários estudos sobre iniciativas e experiências de políticas que buscam promover o desenvolvimento territorial por meio de cooperações intermunicipais, tanto no Brasil como em vários países da América Latina e da Europa (GUTIÉRREZ; MENÉNDEZ; NEVADO, 2005; HULST; VAN MONTFORT, 2007; RIBEIRO; FARIA, 2014; OLIVEIRA; BREDA-VÁZQUEZ, 2016).

Ainda que mantenha algum nível de relação conceitual com o caráter descritivo e analítico desses trabalhos, a presente pesquisa visa dialogar com outros estudos que consideram

o contexto específico do federalismo brasileiro para o desenvolvimento de políticas públicas descentralizadas e regionalizadas por meio de relações intergovernamentais. E, além disso, que investiga a relação entre as dimensões de articulação intermunicipal e de coordenação vertical. Assim, Abrúcio e Sano (2013) apontam ao mesmo tempo, tanto a importância da temática como, paradoxalmente, a pouca quantidade de estudos desenvolvidos com esse foco específico de investigação.

Desta forma, um dos focos de análise dessa pesquisa se constitui do papel do governo estadual a partir das relações intergovernamentais verticais com os governos municipais como um agente articulador, apoiador e coordenador. Ao mesmo tempo, esse fator diferencia essa pesquisa de outros estudos sobre relações intergovernamentais que analisam o papel do governo federal, como coordenador federativo em relação aos governos estaduais.

Outro *gap* (lacuna, na tradução para o português) de pesquisa, que a tese busca preencher é visualizado na literatura nacional sobre consórcios públicos intermunicipais - destacada por Grin (2019) em um estudo bibliográfico, que faz o balanço mais relevante e recente das publicações nacionais mais importantes sobre federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil. Ele representa o baixo número de estudos que visam identificar fatores que induzem e os que dificultam os governos estaduais e municipais, em especial as prefeituras de cidades médias e pequenas, buscarem esse modelo de coordenação da ação coletiva (CARNEIRO; BRITO, 2019).

Em suma, todas essas pesquisas e estudos mais do que apontarem novas perspectivas teóricas e instrumentais para os estudos das teorias da ação coletiva e da governança territorial, são indicativos do reconhecimento acadêmico da complexidade e relevância científica dessas temáticas.

Dessa forma, os aspectos e desafios sociais, econômicos e ambientais comumente apresentados por um grupo específico de cidades, como as cidades médias e particularmente as dificuldades relacionadas à cooperação intermunicipal, compõem uma complexa teia de elementos a serem investigados, comparados e relacionados em pesquisas acadêmicas. Espera-se, portanto, que uma análise comparativa dos elementos territoriais e de aspectos institucionais, sociopolíticos e ambientais próprios dos municípios analisados possa levar à identificação de oportunidades de melhoria e de boas práticas de gestão e governança que estimulem a cooperação intermunicipal.

Acredita-se, assim, na relevância desta proposta do ponto de vista técnico relativo à gestão pública ao considerar que o estudo pode apontar novas formas de prática e de arranjos institucionais, que são mais apropriados às iniciativas de cooperação ou de aprimoramento dos

mecanismos de governança. Com isso, pode-se apontar os possíveis caminhos inovadores e soluções concretas para melhorias no processo de formação dos consórcios e de operação dos serviços por eles prestados às populações desses territórios.

Com relação à importância da pesquisa, especificamente para os Municípios, Consórcios e territórios analisados – diante de um contexto de dificuldades dos municípios brasileiros de pequeno e médio porte em atender às necessidades ambientais e legais relativas à desativação dos chamados “lixões” –, a pesquisa trata especificamente da dimensão política-institucional deste problema a partir do caso concreto de falta de efetividade desse processo para formação e início de operação de consórcios públicos, para gestão compartilhada de resíduos sólidos pelos municípios no entorno de cidades médias no estado do Ceará.

Ainda que de uma forma superficial, já foram apresentadas algumas informações gerais sobre os dois territórios foco da pesquisa com a intenção de caracterizar um contexto básico e, justificar esta pesquisa a partir desse perfil geral dessas regiões e dos seus municípios. No entanto, os contextos apresentados, são suficientes para inferirmos que tanto a RMC quanto a RMS carecem de estudos e pesquisas que proponham entendimentos teóricos viabilizando as soluções práticas para problemas e desafios comuns aos municípios desses territórios. Pois, esses problemas se apresentam em uma escala cada vez maior e de uma forma cada vez mais complexa, configurando-se como um cenário fértil para o desenvolvimento de pesquisas e estudos.

Concluindo a introdução do trabalho, é apresentado a seguir como a tese foi estruturada e como o seu conteúdo está organizado. Esta tese está estruturada em quatro capítulos de desenvolvimento, além desta Introdução e da Conclusão.

O segundo capítulo, apresenta o contexto nacional dos da gestão de resíduos sólidos e dos consórcios públicos sob a perspectiva dos marcos legais dessas áreas. Em seguida, é apresentado um estudo exploratório intitulado “Panorama situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste brasileiro”, que consistiu em um levantamento sobre várias características relativas aos consórcios públicos como finalidades, áreas de atuação, natureza do arranjo intergovernamental, estágio de implantação e fatores que dificultam a implantação. Esse estudo inicial também teve a finalidade de identificar e levantar dados e informações, sobre casos de consórcios públicos formados por cidades médias do interior do Nordeste comparáveis aos casos dos consórcios, para a gestão de resíduos sólidos do estado do Ceará.

O terceiro capítulo, trata da abordagem e dos fundamentos teóricos da pesquisa. O capítulo visa definir um marco teórico sobre esses temas, partindo da apresentação de uma visão

geral do modelo de análise teórica e dos eixos, teorias e abordagens que dão sustentação conceitual e metodológica ao trabalho. Posteriormente, são discutidas as teorias da ação coletiva e da governança dos bens comuns; as relações intergovernamentais e os consórcios públicos e; sobre governança, território e governança territorial.

Os procedimentos, instrumentos e ferramentas utilizados na pesquisa são apresentados no quarto capítulo. O capítulo é iniciado com a especificação sobre como foi realizada a análise documental, quais bases de dados foram consultadas para elaboração do estudo exploratório do trabalho e um panorama situacional dos consórcios públicos intermunicipais nas cidades médias do interior da Região Nordeste. Assim, apresentando como foi realizada a pesquisa de campo com um detalhamento dos instrumentos e técnicas utilizados para análise dos dados e informações. São destacados os fundamentos e principais referências para a aplicação e construção do IAD *Framework*, para a avaliação de práticas de governança, suas categorias e variáveis analíticas, bem como sobre as abordagens territoriais e comparativas utilizadas no trabalho. Os quadros metodológicos, que finalizam o capítulo, visam relacionar todas as principais técnicas e instrumentos utilizados em cada um dos objetivos específicos da tese.

O quinto capítulo, se constitui no estudo central da pesquisa sobre os consórcios públicos para resíduos sólidos dos quais fazem parte as cidades médias de Crato, Juazeiro do Norte e Sobral, sobre o papel do governo estadual no processo de indução, formação e funcionamento desses consórcios. No capítulo são apresentadas e analisadas as trajetórias institucionais, os quadros do IAD *Framework*, os resultados da avaliação de práticas de governança dos consórcios Comares-UC e CGIRS-RMS. Além, de uma análise de caráter comparativo entre os elementos institucionais e aspectos territoriais desses consórcios e territórios.

Por fim, no sexto capítulo é apresentada uma síntese e discussão final dos principais resultados da pesquisa, as conclusões sobre a influência dos elementos institucionais e os aspectos territoriais dos consórcios públicos intermunicipais nos casos estudados.

Como elementos pós-textuais da tese, são relacionadas todas as referências bibliográficas utilizadas ao longo do texto, o teor dos instrumentos de coletas de dados como formulários, questionários e roteiros de entrevistas, e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) dos participantes voluntários da pesquisa. O trabalho é composto, ainda, pelas fichas de microdados do levantamento situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste brasileiro.

2 CONTEXTO NACIONAL SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS E LEVANTAMENTO SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO NORDESTE

Na parte inicial deste capítulo é analisado o contexto dos resíduos sólidos e dos consórcios públicos no Brasil, por meio da apresentação e discussão sobre os marcos legais dessas duas áreas e suas repercussões. Em seguida é apresentado o estudo, que consistiu em um levantamento sobre a situação dos consórcios públicos nas principais cidades do interior do Nordeste, visando selecionar casos comparáveis com os consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos do Ceará. Neste casos, encontram-se os consórcios públicos com a mesma finalidade ou área de atuação, mas localizados em territórios distintos e que apresentam estágio de implantação e funcionamento diferentes.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: CENÁRIO NACIONAL E MARCOS LEGAIS DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

2.1.1 A Política e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Marco Legal do Saneamento Básico

A PNRS, instituída pela Lei nº 12.305/2010, define as regras, as responsabilidades e os instrumentos para gestão dos resíduos sólidos no território nacional. Ela tem como foco o planejamento, articulação e cooperação entre todas as esferas do poder público, e deste com o setor a iniciativa privada. De forma específica, a PNRS orienta a atuação governamental relativa ao manejo adequado e gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos. Esse processo ocorre por meio inclusive de iniciativas de redução da geração, reaproveitamento, reciclagem, tratamento e destinação dos resíduos sólidos) (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, a PNRS estabelecia que uma solução para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e a consequente desativação dos lixões deveria ser implementada pelos municípios, até o ano de 2014. Com a aprovação do “novo marco legal do saneamento básico” (Lei nº 14.026/2020), esse prazo foi estendido considerando não apenas o porte dos municípios, mas definindo outros fatores e ações condicionantes para enquadramento dos municípios, em que o Art. 11. A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 54. **A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do Art. 29 da Lei nº11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos: I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais; II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes; III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010 (BRASIL, 2020a, p. 67, grifo nosso).**

Assim, de acordo com o Art. 11 da nova Lei do Marco Legal do Saneamento Básico, para os municípios de Juazeiro do Norte e Crato, no estado do Ceará, o prazo final para desativação dos lixões atualmente ativos passaria a ser 02 de agosto de 2022.

Essa interpretação da Lei nº 14.026/2020 considera o “Plano das Coletas Seletivas da Região Cariri Centro” como equivalente ao “Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos”, referenciado no texto original da Lei nº 12.305/2010 (PNRS). Visto que, o referido Plano orienta os municípios a buscarem a implementação da gestão cooperada dos RSU do Cariri, por meio do consórcio Comares-UC, a cobrança de tarifas da população garantindo a autonomia fiscal e a sustentabilidade financeira do modelo de gestão por meio do consórcio público (SEMA, 2019b). Porém, essa interpretação é condicionada porque considera que se concretize a implantação dos mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do Art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, colocada na letra da Lei como condição adicional para extensão do prazo original.

Sobre um cenário nacional a respeito da adequação dos municípios à PNRS, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), no ano de 2015, 40% dos resíduos sólidos urbanos de todo o país ainda eram tratados inadequadamente. Embora a quantidade de municípios com aterros sanitários tenha se elevando constantemente desde a Lei do PNRS, observa-se uma desaceleração forte desse crescimento e a tendência de estabilização em torno de 2.200 municípios dos 5.570 municípios brasileiros a partir do ano de 2014. Observa-se, ainda, uma grande concentração geográfica desses aterros nas Regiões Sudeste e Sul, em especial nos Estados de Santa Catarina e São Paulo (GOV.BR, 2015).

De acordo com o mesmo diagnóstico do MMA disponível no site Gov.br (2015), a maioria dos municípios brasileiros não dispõe de recursos técnicos e financeiros para lidar com as necessidades relativas à gestão de resíduos sólidos. Há pouco aproveitamento das

possibilidades de vantagens, decorrentes da cooperação com outros entes federados por meio da constituição de consórcios públicos nos moldes previstos pela Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), na Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e nos respectivos decretos de regulamentação, Decreto nº 7217/2010 e Decreto nº 6.017/2007) (GOV.BR, 2015).

Em estudo mais recente realizado no ano de 2017, a “Pesquisa sobre Gestão Municipal de Resíduos Sólidos” desenvolvida pelo Observatório dos Lixões da Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresentou dados de que pelo menos 2.402 (43%) dos municípios declararam que possuem lixões ativos, sendo 98% deles em pequenos e médios municípios. Segundo esse levantamento, dos 184 municípios do estado do Ceará, apenas 19 (10%) já dispunham de aterro sanitário e mais de 100 municípios (56%) declararam que ainda existem lixões ativos no município. Inclusive, estão inseridas as cidades médias de Juazeiro do Norte e Crato, bem como os demais municípios de pequeno porte que compõe o território da Região Metropolitana do Cariri (CNM, 2017).

De fato, pelo menos até a promulgação do novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020), o prazo definido na válida anteriormente (a própria Lei nº 12.305/2010 do PNRS) não estava sendo cumprida por parte considerável dos municípios brasileiros. Especialmente, no caso das cidades pequenas e médias, que na sua maioria ainda não dispõem de aterros sanitários e nem de capacidade financeira para sozinhas custearem a construção e operação dos mesmos.

2.1.2 Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares)

Como já citado, a PNRS define princípio e diretrizes gerais para a gestão e gerenciamento adequados dos resíduos sólidos, como a ordem de prioridade de ações a ser observada (não geração → redução → reutilização → reciclagem → tratamento dos resíduos sólidos → disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos). Além disso, a PNRS busca apoiar e promover a sustentabilidade financeira dos serviços de gestão de RSU e prevê possibilidade do uso de tecnologias, visando a geração e a recuperação energética a partir dos resíduos sólidos urbanos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional de Meio Ambiente, cabendo ao MMA coordenar a sua implementação de acordo com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). Como um instrumento de planejamento que define a estratégia de longo prazo de âmbito nacional, é por meio desse plano que a PNRS deve ser desdobrada em objetivos, metas, políticas e ações a serem trabalhados pelos poderes públicos, visando

operacionalizar as disposições legais, os princípios, diretrizes e finalidades da PNRS (MMA, 2020).

Segundo a PNRS, a elaboração do Planares deve ser um processo participativo e integrativo envolvendo os diversos atores envolvidos e interessados na cadeia dos resíduos sólidos. O primeiro passo desse processo de elaboração do Planares é o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no país, a partir da composição, análise integrada das diversas situações existentes nos vários territórios e portes de municípios existentes no Brasil. Assim, o diagnóstico do Planares deve levantar e analisar os dados e informações sobre todos os tipos de resíduos previstos na PNRS, classificando quanto à sua origem, descrevendo seu modo de tratamento e manejo atual, os sistemas de logística reversa implantados e os seus principais e mais recentes resultados.

De acordo com o MMA, responsável pela elaboração e coordenação do Plano na esfera federal e em âmbito nacional, as informações sobre resíduos sólidos foram obtidas principalmente das publicações e bases de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, publicado pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe). Além disso, também foram utilizadas informações geográficas, sociais, econômicas e ambientais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (MMA, 2020).

Conforme previsto na PNRS, no Planares são estabelecidas as normas, condições e os critérios para acesso aos recursos da União, destinados às ações e programas de apoio à limpeza pública e manejo de resíduos. Ele visa direcionar as condições a serem perseguidas especialmente pelos municípios e consórcios públicos. Assim, o Planares deve definir mecanismos de controle e fiscalização, assegurando a participação e o controle social na implementação e revisão periódica do plano a cada quatro anos, visto que o mesmo tem vigência por prazo indeterminado.

Uma consulta pública da minuta do Planares¹, proposta pelo MMA e elaborada por meio de Acordo de Cooperação com a Abrelpe, foi aberta no início do mês de agora até o final do mês de setembro. Mas, após pressão por maior espaço e tempo, para participação de diversos órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil, esse prazo da consulta pública foi prorrogado até 16 de novembro de 2020. Ainda segundo o MMA, a versão do Planares

¹ Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/wp-content/uploads/2020/07/Plano-Nacional-de-Resíduos-Sólidos-Consulta-Pública.pdf>

apresentada para Consulta Pública está alinhada ao Programa Nacional Lixão Zero² da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana³, ao novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) e contém dispositivos para revisar, acompanhar e monitorar sua aplicação e desdobramentos, nos termos da Lei nº 12.305/2010, a PNRS (MMA, 2020).

Contudo, conforme um jornal especializado em notícias da área ambiental⁴, um grupo de mais de setenta organizações não governamentais denunciou irregularidades no processo de elaboração do Planares conduzido pelo MMA. Em especial, apresenta-se o não cumprimento do artigo 15º da Lei nº 12.305/2010, que prevê a realização de um processo de mobilização e participação social na formulação da minuta do Plano, a realização de audiências e consultas públicas, por meio presencial e eletrônico. Segundo o sítio, no mês de setembro de 2020, o grupo que é liderado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) protocolou uma Representação contra o MMA em duas instâncias do Ministério Público Federal (MPF), para que sejam sanadas as irregularidades identificadas no processo de elaboração e consulta pública sobre o Planares.

Outro instrumento previsto no Art. 8º da PNRS é o incentivo à formação de consórcios públicos, como forma de cooperação entre os entes federados para gestão associada de serviços públicos relativos aos RSU, visando o melhor aproveitamento da escala e da redução dos custos envolvidos. De acordo com o diagnóstico, constante na minuta do Planares, os consórcios públicos têm se mostrado muito importantes para a realização do planejamento, descentralização e prestação de serviços públicos pelos municípios relacionados à gestão dos RSU. Desta forma, os consórcios públicos se constituem como um importante meio para o alcance dos objetivos da PNRS. Especialmente, em territórios nos quais iniciativas individuais não são viáveis do ponto de vista técnico, econômico ou nas situações em que soluções de gestão associada apresentam maior eficiência.

Nesse sentido, a PNRS estabelece ainda que os consórcios públicos constituídos nos termos da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e, que tenham a gestão de resíduos sólidos como finalidade priorizando o acesso aos incentivos e financiamentos viabilizados pelo Governo Federal (MMA, 2020). Visando garantir que os consórcios públicos cumpram o seu papel na melhoria da capacidade institucional para a gestão dos RSU, o Planares prevê mecanismos que visam assegurar que a atuação desses arranjos governamentais esteja alinhada aos objetivos traçados pelas políticas públicas de cada uma das esferas e dos entes consorciados.

² Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>

³ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana>

⁴ Disponível em: www.oeco.org.br

Dentre os fatores a serem considerados estão a estrutura técnica-administrativa, a existência de funcionários, áreas técnicas especializados na gestão de consórcios públicos e de RSU; o nível de maturidade de planejamento do consórcio público a validação pelos seus membros, bem com o alinhamento de suas ações e atividades às políticas públicas do território (MMA, 2020). Assim, o Observatório dos Consórcios da Confederação Nacional dos Municípios relata que existem no Brasil 138 consórcios públicos, em que a gestão de resíduos sólidos esteja entre suas finalidades, abrangendo um total de 1.730 municípios consorciados, ou 31% de todos os municípios brasileiros.

O diagnóstico do Planares destaca que os consórcios públicos não são o único tipo de arranjo institucional, que pode viabilizar a gestão dos resíduos sólidos de forma regionalizada ou associada. Assim, aponta que as concessões e as PPPs são outras possibilidades podendo ser viabilizadas de forma mais ágil e efetiva, na medida em que possui os dados e informações coletadas e gerenciadas de forma consolidada, por um consórcio público formado pelos municípios de um determinado território ou região (MMA, 2020).

Em relação ao monitoramento do desempenho da gestão de RSU, a PNRS relaciona esse desempenho à capacidade de gestão e planejamento dos Municípios, ao exigir a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e do Plano Diretor, por meio de um processo, a garantia da coerência mútua viabilizando a integração desses instrumentos.

Com isso, o diagnóstico do Planares observa que poucos municípios dispõem desses planos e de mecanismos de controle implantados, indicando os objetivos, programas e ações para o alcance das metas e resultados previstos. Essa situação, torna-se ainda mais complexa, pois o Planares cita principalmente a ampla diversidade no desempenho dos municípios em termos de adequação à PNRS, a baixa correlação com variáveis institucionais e a relação com o porte dos municípios como desafios para se elaborar um indicador único sobre a capacidade institucional dos municípios.

O plano aponta, que o mais adequado é selecionar poucos indicadores e buscar identificar quais variáveis de natureza política ou institucional podem afetar o desempenho medido por cada indicador. Para isso, é preciso considerar, conjuntamente, outras variáveis de controle relativas às características dos municípios como porte populacional, renda, taxa de urbanização, níveis educacionais entre outras. A relação e o agrupamento de indicadores mostrado a seguir é apresentada pelo Planares como uma proposta de painel de indicadores, para avaliar a capacidade institucional dos Municípios e Consórcios Públicos com relação à gestão de resíduos sólidos:

- a) Serviços: Presença de coleta seletiva; Recuperação de materiais; e Disposição final;
- b) Sustentabilidade financeira: Quadro de pessoal; Orçamento municipal; e Recursos gastos ano/habitante;
- c) Gestão: Natureza jurídica do órgão gestor; Percentual de trabalhadores remunerados pelo setor público ou privado; Taxa de terceirização da coleta; Cobrança ou não de taxa/tarifa; e Grau de suficiência financeira da taxa.

2.1.3 Marco legal dos consórcios públicos no Brasil

Mecanismos e dispositivos intergovernamentais têm sido cada vez mais utilizados no Brasil, especialmente os sistemas e formas de cooperação territorial e intermunicipal, em particular, o instrumento dos consórcios públicos intermunicipais. No Brasil, os consórcios públicos intermunicipais podem ser entendidos como uma iniciativa voluntária e exclusiva dos entes municipais, que resolvem atuar de forma cooperada em torno de um objetivo em comum (CALDAS, 2008). As primeiras experiências de cooperação intermunicipal brasileiras surgiram por iniciativa dos municípios como uma forma de articulação, a partir de uma finalidade compartilhada relacionada normalmente ao financiamento de infraestruturas setoriais nas áreas de saúde, saneamento e educação (CALDAS; MOREIRA, 2013).

A importância de delimitar e tratar de um marco legal, referenciando todos os principais instrumentos normativos sobre consórcios públicos no Brasil no âmbito desse trabalho, está relacionada diretamente ao objetivo da pesquisa em analisar os elementos institucionais como regras formais. Insere-se também as leis e normas, bem como o processo de construção desse arcabouço jurídico, com a finalidade de evidenciar a influência desses elementos formais e de outros elementos institucionais não-formais nos processos decisórios para formação e funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais.

No Brasil, foi a partir da Constituição de 1936 que as chamadas “Associações de municípios” passaram a ser reconhecidas legalmente, como pessoas jurídicas de direito público. Antes disso, essas e outras iniciativas de associações intergovernamentais horizontais semelhantes eram formalizadas apenas por contratos celebrados entre municípios, cuja eficácia dependia de aprovação do Estado. É só a partir de 1964 que surgem “os consórcios administrativos”, como pactos de colaboração entre entes federados, mas sem nenhuma personalidade jurídica (MACHADO; DANTAS, 2008). Esses arranjos institucionais passaram a ser reconhecidos oficialmente como consórcios públicos a partir da Emenda Constitucional

nº 19/1998 no Art. 241 da Constituição Federal de 1988, que trata dos consórcios e convênios de cooperação entre entes federados:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1998, p. 136).

Contudo, foi só a partir da promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos” (BRASIL, 2005) que normatizou o Art. 41 da Constituição Federal, e do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). Essa lei regulamentou a contratação desses consórcios públicos, fazendo com que muitas iniciativas de diversos tipos de arranjos institucionais fossem plenamente formalizadas como consórcios públicos. Assim, considerando a definição legal válida atualmente:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

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, p. 1).

Embora em muitas situações esses consórcios tenham sido formalizados sem o devido planejamento, acarretando na falta de relativa efetividade aos objetivos da cooperação entre os entes consorciados, a importância deste rearranjo federativo está na constatação de que os municípios não podem, em muitos casos, resolver sozinhos seus problemas de políticas públicas e obterem sucesso na resolução de questões quando se associam. Assim, esse rearranjo ocorre em áreas como Saúde, Resíduos Sólidos, entre outras, além de consorciamentos multissetoriais para o desenvolvimento (ABRUCIO; SANO, 2013).

As mais recentes mudanças na legislação brasileira, que trata dos consórcios públicos foram:

- a) A Lei nº 13.821 de 3 de maio de 2019, que limita as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados, inclusive para efeito de consorciamento de novos municípios em consórcios pré-existentes (BRASIL, 2019a);

- b) A Lei nº 13.822, de 3 de maio de 2019, definindo que no consórcio público de personalidade jurídica de direito público, o quadro de pessoal contratado diretamente pelo consórcio será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (BRASIL, 2019b).

De acordo com todo esse arcabouço jurídico dos consórcios públicos no Brasil, os consórcios podem ser constituídos por iniciativas próprias dos municípios, apenas induzidos ou efetivamente composto por um ente federativo de um patamar distinto como o governo estadual ou federal. Assim, os consórcios públicos passam a ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação horizontal (consórcios intermunicipais), como instrumentos de cooperação vertical (envolvendo entes federados de diferentes níveis) (BRASIL, 1998, 2005, 2007).

A respeito do processo de construção institucional da Lei dos Consórcios Públicos, Machado e Dantas (2008) defendem que os termos da Lei foram influenciados por alguns aspectos característicos do contexto político-ideológico no qual ela foi proposta e aprovada. Segundo esses autores, alguns condicionantes impostos pelo novo dispositivo legal acabaram impactando nas práticas dos arranjos institucionais cooperativos já existentes, em razão da dificuldade de adaptação dos arranjos ao novo regime jurídico. Isto posto, os custos de transação inerentes a uma racionalidade e organização contrária ao caráter informal dos arranjos anteriores à lei motivou eventuais resistências dos atores políticos ao consorciamento público (MACHADO; DANTAS, 2008).

Além da existência da previsão constitucional, da promulgação de lei específica e da regulamentação dos consórcios públicos outras políticas e leis, ainda que elaboradas de forma fragmentada ou desarticulada, apresentam em comum com a Lei dos Consórcios Públicos os propósitos em relação à descentralização das políticas públicas, à promoção da cooperação intermunicipal, à governança territorial e a opção por processos colegiados, descentralizados e participativos.

Nesse contexto, e tratando apenas dos instrumentos de fomento que impactam diretamente os pequenos e médios municípios, foram promulgadas, não em ordem de importância, mas em ordem cronológica: a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997); a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei nº 12.305/2010) e; o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) (BRASIL, 1997, 2000, 2001, 2010, 2015).

Todos esses dispositivos legais são impulsionadores das áreas das políticas urbanas, que têm se desenvolvido nas últimas décadas em dimensões com interfaces potencializadoras ou com impacto positivo para as iniciativas de cooperação intermunicipal. Dessa forma, eles se apresentam perante a realidade dos municípios menos desenvolvidos administrativamente e com problemas de dimensão fora da sua capacidade de atuação. Nesse sentido, o planejamento estratégico regional e a governança territorial, as parcerias intergovernamentais, a participação da sociedade civil e a corresponsabilização dos cidadãos são relevante vetores de reflexão e ação.

Apesar de muitas dessas experiências ainda carecerem de uma consolidação, muitas já têm um grau de concretização e êxito, ainda que parcial, fazendo com que esse panorama nos revele que as possibilidades e as potencialidades relativas à cooperação intermunicipal são de fato, de múltipla ordem (SEIXAS, 2013).

Dentre essas legislações, que assim como a Lei dos Consórcios Públicos são consideradas como instrumentos de fomento à descentralização das políticas públicas, impulsionadores das áreas das políticas urbanas e que impactam diretamente os pequenos e médios municípios -, a PNRS merece especial destaque no âmbito de apresentação do referencial teórico e legal. Ela fundamenta a análise das experiências de cooperação intergovernamental e de governança em consórcios públicos investigadas no presente trabalho, exatamente pelo fato de se tratarem de consórcios públicos constituídos sob a finalidade exclusiva de gestão apropriada de resíduos sólidos urbanos dos municípios consorciados, conforme exige a PNRS.

A Lei nº 12.305/10, que institui a PNRS, propõe e exige a adoção de instrumentos importantes para os governos, especialmente os da esfera municipal, lidarem com os principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos. Nesse sentido, e diferenciando os resíduos (tudo que tem valor econômico e pode ser reaproveitado ou reciclado) dos rejeitos (tudo o que não pode ser reutilizado ou reciclado), a Lei prevê formas para reduzir a geração de resíduos por meio da adoção de práticas e hábitos de consumo sustentável. Assim, como um conjunto de instrumentos que visam viabilizar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos.

Ao instituir a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos, a PNRS relaciona o cidadão e os titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos, como atores essenciais na implementação do que é previsto na Lei. Isto ocorre, na medida em que institui a necessidade de elaboração de instrumentos de planejamento e gestão dos resíduos

sólidos nos níveis nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e metropolitano e municipal. Um outro aspecto tido como inovador na PNRS é a perspectiva de inclusão de catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, enquanto atores importantes nos processos de Coleta Seletiva e de Logística Reversa de embalagens (BRASIL, 2010).

A exigência indireta dos municípios desativarem os lixões e promoverem a recuperação ambiental desses espaços, de forma a atender à destinação final apropriada dos rejeitos urbanos, é o ponto da Lei da PNRS que tem tido gerado maior preocupação por parte dos gestores municipais e gerado cobrança de outros órgãos estatais como o Ministério Público. Além, de envolver os setores e organizações da sociedade civil como a imprensa e associações de moradores e de catadores, ou ainda, de Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam em causas ambientais ou sociais.

Sancionada em 2 de agosto de 2010, a PNRS estabelecia o prazo até o final do ano de 2014 para adequação dos municípios às novas regras. Mas, que em 2019 ainda não estava sendo cumprido, especialmente para as cidades pequenas e médias que na sua maioria ainda não dispõem de aterros sanitários.

2.2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS DAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO NORDESTE, SEGUNDO A BASE DE DADOS SOBRE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

2.2.1 Limitações da base de dados do IBGE sobre consórcios públicos

A elaboração de um panorama sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste, teve como base de dados de partida o “Perfil dos Municípios Brasileiros - Base de Dados 06: Articulação Interinstitucional” (IBGE, 2015b).

Foi a partir do esforço para elaboração desse panorama, que foi identificada a necessidade de atualização dos dados dessa base devido ao período de mais de quatro anos em que foram coletados. E, principalmente, pelas evidências encontradas de algumas inconsistências e imprecisões nas informações dessa publicação do IBGE. Por meio de análise documental e de consultas para confirmação juntos às prefeituras, foram encontradas várias situações em que as informações constantes na publicação do IBGE já não correspondiam ou nunca corresponderam à realidade dos municípios. O que indicava as já esperadas desatualizações e inesperadas imprecisões, assim como a má qualidade da informação, em que pese, as informações autodeclaradas pelos próprios municípios.

Esse cenário de precariedade das informações sobre consórcios públicos, já fora diagnosticado tanto em nível nacional como em consórcios públicos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste por um recente estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), uma outra importante base de dados utilizada na elaboração do presente trabalho. De acordo com esse estudo, a razão mais frequentemente apontada para falhas na publicação e qualidade das informações sobre a constituição e o funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais, formados por cidades pequenas e médias, é não disporem de corpo técnico e administrativo ou recursos para coletar, organizar, publicar e manter atualizadas essas informações (CNM, 2018).

Como consequência dessa necessidade, o objetivo específico inicial da pesquisa, referente à realização de análise das informações sobre a situação dos consórcios públicos das cidades de médio porte do Nordeste, teve o seu escopo expandido para contemplar um minucioso processo de coleta, organização, verificação e qualificação dos dados e informações sobre esses consórcios. Esse processo ocorre, a partir de diversas outras fontes que serão apresentadas referenciadas no quinto capítulo acerca dos procedimentos metodológicos da pesquisa.

2.2.2 Os consórcios públicos nas cidades médias do Nordeste, segundo o IBGE

Conforme o critério demográfico adotado pelo IBGE e pela Organização das Nações Unidas (ONU), cidades médias são aglomerações urbanas com populações superiores a 100.000 e inferiores a 500.000 habitantes. Alguns autores, contudo, diferenciam as “cidades de porte médio” (quando são definidas exclusivamente em função do seu porte populacional) das “cidades médias”, (quando elas desempenham funções de ligações intermediárias em suas redes urbanas) (SPOSITO, 2010).

Assim, visando iniciar a apresentação de subsídios informacionais e estatísticos relacionados ao recorte da amostra da pesquisa, ou seja, cidades médias do interior da região Nordeste, analisaremos a Tabela 1 que ilustra um panorama nacional sobre a quantidade total de municípios com tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes. E, também o subconjunto formado pelos que fazem parte de consórcios públicos, segmentados por área de atuação e por região, com destaque para o Nordeste.

Tabela 1 - Municípios, total geral e que fazem parte de consórcio público, segundo Grandes Regiões e áreas de atuação, com classes de tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes - Ano 2015

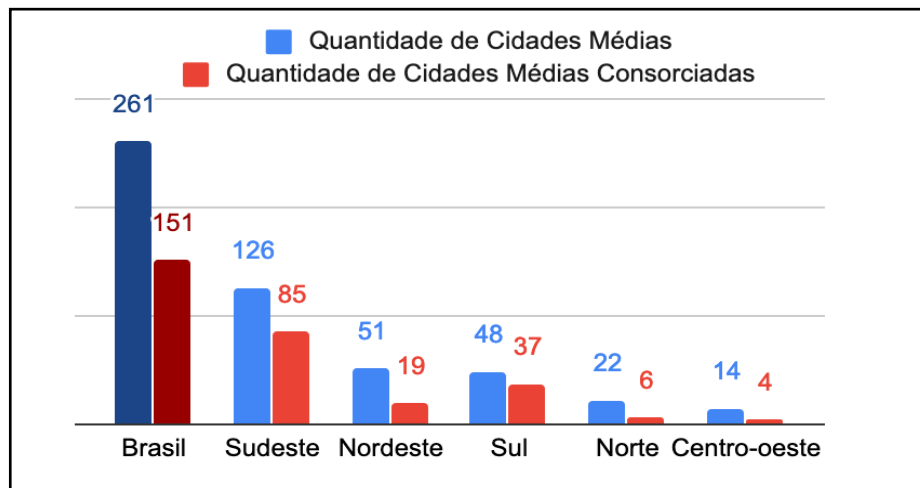
Total	Municípios																
	Total	Consórcio público					Tema										
		Total	Intermunicipal	Estado	União	Educação	Saúde	Assist. e desenv. social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenv. Urbano	Saneamento básico	Gestão das águas	Manejo resíduos sólidos
Total Brasil	5 570	3 691	3 571	342	64	374	2 800	463	485	358	281	929	351	724	691	427	1 299
De 100 001 a 500 000	261	165	151	35	8	33	110	33	39	30	24	50	31	39	51	44	62
Total Norte	450	110	105	6	3	29	53	27	24	25	21	36	10	31	35	12	60
De 100 001 a 500 000	22	7	6	1	1	3	3	2	2	2	3	3	2	2	4	1	3
Total Nordeste	1794	941	859	117	22	130	490	147	85	117	109	297	101	196	225	139	551
De 100 001 a 500 000	51	25	19	7	1	4	12	6	4	4	3	6	4	8	9	5	11
Total Sudeste	1668	1291	1276	87	19	77	1 121	102	170	90	66	252	103	273	180	127	332
De 100 001 a 500 000	126	90	85	17	5	19	60	20	27	20	15	33	20	25	26	31	34
Total Sul	1191	1012	1005	115	18	111	961	134	159	104	63	212	87	171	184	93	199
De 100 001 a 500 000	48	37	37	8	1	7	33	5	6	4	3	7	5	3	11	4	10
Total Centro-Oeste	467	337	326	17	2	27	175	53	47	22	22	132	50	53	67	56	157
De 100 001 a 500 000	14	6	4	2	-	-	2	-	-	-	-	1	-	1	1	3	4

Fonte: adaptado de IBGE (2015b).

Nessa faixa de 100 mil a 500 mil habitantes, incluindo as regiões metropolitanas das capitais, o Brasil já tinha em 2015 um total de 261 municípios (IBGE, 2015b). Destes, 151 informaram que participam de algum tipo de consórcio público com outros municípios. Na linha em destaque na tabela acima, identificamos dentre os 51 municípios da região Nordeste com população entre 100 e 500 mil habitantes, o subconjunto de 25 municípios que participam de algum tipo de consórcio público, e particularmente os 19 que participam de consórcios intermunicipais.

O Gráfico 1 a seguir, representa essas quantidades para todas as regiões, demonstrando que o Nordeste é a segunda região com o maior número de cidades médias e a terceira em número de cidades médias consorciadas com outros municípios.

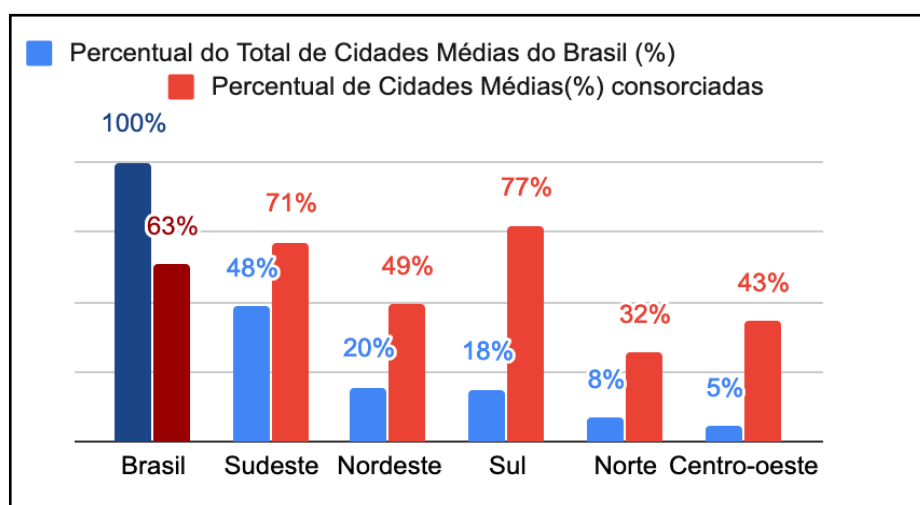
Gráfico 1 - Quantidades de municípios com classes de tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes e que fazem parte de consórcios públicos intermunicipais, por Grandes Regiões e Total do Brasil - Ano 2015



Fonte: elaborado com base em IBGE (2015b).

Em relação ao percentual de cidades médias consorciadas com outros municípios, representado no Gráfico 2, estão localizadas na região Nordeste 20% do total de cidades médias do Brasil. Sendo que, 49% delas informaram que estavam consorciadas com outros municípios em 2015. Nesse índice, o Nordeste fica abaixo da taxa nacional (63%) e consideravelmente abaixo das regiões Sul (77%) e Sudeste (71%).

Gráfico 2 - Percentual de municípios com classes de tamanho da população entre 100 e 500 mil habitantes e que fazem parte de consórcios públicos com outros municípios, por Grandes Regiões e Total do Brasil - Ano 2015



Fonte: elaborado com base em IBGE (2015b).

Embora, como já fora apontado nas justificativas desse estudo, essa base de dados do IBGE sobre Articulação Interinstitucional (IBGE, 2015b) apresente inconsistências pontuais, esses números já demonstram o baixo aproveitamento da possibilidade de cooperação intermunicipal pelas cidades médias da região Nordeste, em relação às cidades médias localizadas nas regiões mais desenvolvidas do Brasil, como o Sul e o Sudeste. Além do baixo número, da pouca variedade de formas e áreas de atuação dos consórcios públicos, há uma baixa efetivação, conhecimento e reconhecimento das poucas iniciativas de consorciamento, ao ponto de não serem registradas pelos próprios municípios para o levantamento do IBGE.

Ainda segundo a estimativa constante no Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2015A), no ano de 2015, a região Nordeste já tinha 33 municípios localizados no interior e com mais de 100 mil habitantes. Dessas, 13 delas estão localizadas no estado da Bahia; 5 no Ceará; 4 no Maranhão; 4 no Pernambuco; 2 na Paraíba, e 1 em cada um dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí.

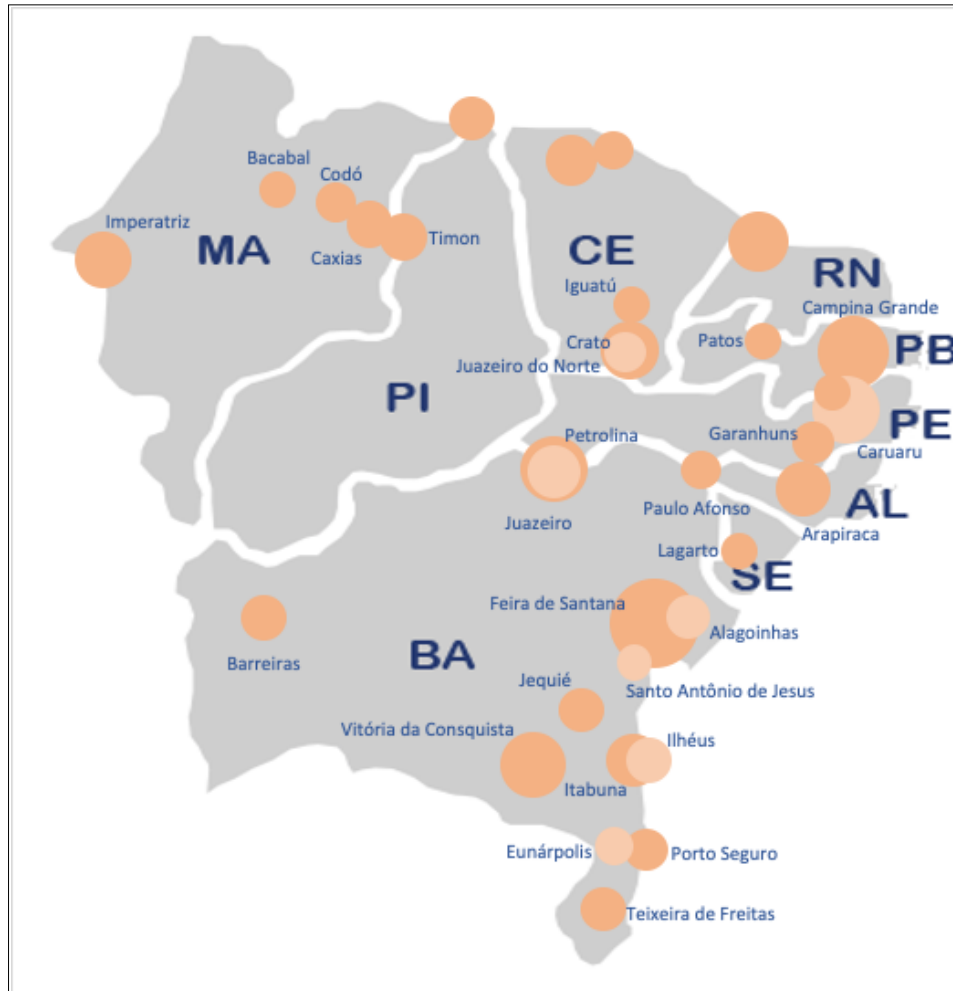
Tabela 2 - Cidades médias do interior do Nordeste: os 33 municípios com população maior que 100 mil habitantes do interior dos estados da Região Nordeste - População estimada em 2015

Seq.	Município	UF	População	Seq.	Município	UF	População
1	Feira De Santana	BA	617.528	18	Alagoinhas	BA	154.495
2	Campina Grande	PB	405.072	19	Barreiras	BA	153.918
3	Caruaru	PE	347.088	20	Parnaíba	PI	149.803
4	Vitoria Da Conquista	BA	343.230	21	Porto Seguro	BA	145.431
5	Petrolina	PE	331.951	22	Garanhuns	PE	136.949
6	Mossoró	RN	288.162	23	Crato	CE	128.680
7	Juazeiro Do Norte	CE	266.022	24	Itapipoca	CE	124.950
8	Imperatriz	MA	253.123	25	Codó	MA	120.265
9	Arapiraca	AL	231.053	26	Paulo Afonso	BA	119.214
10	Itabuna	BA	219.680	27	Eunápolis	BA	113.191
11	Juazeiro	BA	218.324	28	Patos	PB	106.314
12	Sobral	CE	201.756	29	Bacabal	MA	102.656
13	Ilhéus	BA	180.213	30	Lagarto	SE	102.257
14	Timon	MA	164.869	31	Santo Antônio De Jesus	BA	101.548
15	Jequié	BA	161.528	32	Santa Cruz Do Capibaribe	PE	101.485
16	Caxias	MA	161.137	33	Iguatu	CE	101.386
17	Teixeira De Freitas	BA	157.804				

Fonte: elaborado pelo autor com base em IBGE (2015a).

A seguir, a Figura 4, mostra a localização e distribuição desses municípios no território dos estados da Região Nordeste. E a Tabela 2, acima, relaciona esses municípios ordenados pelo tamanho da população estimada em 2015.

Figura 4 - Cidades médias do interior do Nordeste: localização e porte populacional - Ano 2015



Fonte: elaborado pelo autor com base em IBGE (2015a).

Com o objetivo de visualizar um panorama regional do Nordeste, acerca da distribuição de ocorrências e das áreas de atuação dos consórcios intermunicipais formados por cidades médias, com base no levantamento realizado pelo IBGE, foi organizado o seguinte quadro:

Quadro 1 - Ocorrências de experiências de consorciamentos intermunicipais em cidades médias do interior do Nordeste brasileiro, por área de atuação - IBGE (2015)

Áreas de Atuação dos Consórcios Públicos Intermunicipais	Educação	Saúde	Assistência e desenv. social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenv. urbano	Saneamento básico	Gestão das águas	Resíduos Sólidos
Municípios – UF												
Alagoinhas – BA							X			X		X
Arapiraca – AL												X
Bacabal – MA												
Barreiras- BA												
Campina Grande – PB												
Caruaru – PE												
Caxias – MA												
Codó - MA												
Crato – CE		X						X				X
Eunápolis – BA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Feira de Santana												
Garanhuns – PE			X						X			
Iquatu – CE		X										
Imperatriz – MA												
Ilheus- BA												
Itabuna – BA	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Itapipoca – CE		X										X
Jequié – BA	X	X		X	X				X	X		
Juazeiro – BA			X									
Juazeiro do Norte – CE		X										
Lagarto – SE										X		X
Mossoró – RN												
Parnaíba – PI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Patos – PB												
Paulo Afonso – BA							X		X		X	X
Petrolina – PE												
Porto Seguro – BA									X			
Santa Cruz Do Capibaribe-PE							X					X
Sobral – CE		X										
Teixeira De Freitas – BA												
Timon – MA												
Vitória Da Conquista – BA												

Fonte: elaborado pelo autor com base em IBGE (2015b).

Inicialmente, é pertinente ressaltar que o formato desse quadro reflete a forma de registro e evidencia a limitação de informações sobre os consórcios públicos constantes na Base de Dados 06 - Articulação Interinstitucional (IBGE, 2015b). Tanto nos questionários de levantamento de dados junto aos municípios, como na publicação do resultado da pesquisa e na disponibilização dos dados brutos, o IBGE limitou-se ao registro de existência ou não de experiências de consorciamento em cada uma dessas áreas de atuação, sobre a participação do governo estadual ou da União de forma autodeclarada por parte dos municípios. Nenhuma outra informação adicional foi levantada junto aos municípios ou agregada pelo IBGE à sua base de

dados, ainda que existam outras bases governamentais com informações relativas a essas organizações públicas como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, por exemplo.

A partir da análise do Quadro 1, em conjunto com a sequência dos municípios constantes na Tabela, merecem destaque principalmente as seguintes constatações, apresentadas como notas analíticas do estudo:

- a) Não foi informada nenhuma experiência de cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos, por várias das cidades médias mais importantes do Nordeste brasileiro como, por exemplo, os seis municípios mais populosos desse grupo (Feira de Santana-BA, Campina Grande-PB, Caruaru-PE, Vitória da Conquista-BA, Petrolina-PE e Mossoró-RN), além de Imperatriz-MA;
- b) Panorama regional de baixo aproveitamento das possibilidades e mecanismos de cooperação intermunicipal, mesmo por parte de outras importantes cidades médias da região Nordeste, com a existência de experiências de consórcios públicos restritas basicamente às áreas de serviços de saúde ou de manejo de resíduos sólidos, como é caso dos municípios de Juazeiro-BA e Arapiraca-AL, além de Juazeiro do Norte, Crato, Sobral, Itapipoca e Iguatu no estado do Ceará.

2.3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS DAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DO NORDESTE SEGUNDO A BASE DE DADOS CONSOLIDADA PELO ESTUDO - ANO 2019

Neste tópico será apresentado um panorama sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior Nordeste, considerando a base de dados consolidada pelo presente estudo. Nele, consta as informações agregadas e atualizadas até o final do ano de 2019, por meio de consultas a outras bases de dados, consultas aos gestores e técnicos e análise documental, que serão detalhadamente relacionados no quinto capítulo.

Busca-se, assim, construir e subsidiar um cenário regional acerca dos consórcios públicos, sob um recorte específico para as cidades médias, a partir da totalização e do detalhamento dos resultados da pesquisa por estados e da consolidação e apuração da distribuição de frequências, referentes às diversas situações encontradas no conjunto de consórcios analisados. Desta forma, as seguintes perspectivas e dimensões sobre os consórcios públicos nas cidades médias serão tratadas e apresentadas nos seguintes subtópicos:

- 1) Cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos intermunicipais;
- 2) Área de atuação e ano de constituição dos consórcios públicos;

- 3) Classificação dos consórcios públicos quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados;
- 4) Localização, extensão e população: quantidade de municípios, distribuição territorial e populacional dos consórcios públicos analisados;
- 5) Classificação dos consórcios públicos com relação à situação legal e ao estágio de implantação;
- 6) Classificação dos consórcios públicos com relação ao quadro de pessoal técnico administrativo;
- 7) Classificação dos consórcios públicos com relação à transparência pública e ao atendimento à Lei de Acesso à Informação;
- 8) Classificação dos consórcios públicos com relação aos fatores que dificultam a constituição ou a operação;
- 9) Classificação dos consórcios públicos com relação às fontes de recursos.

Isto posto, ao visar complementar e qualificar o processo de levantamento de informações a partir das bases de dados listadas no terceiro capítulo, foi utilizado como instrumento de coletas de dados o “Formulário para coleta de informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Dados básicos, trajetória institucional e governança do consórcio” (Apêndice A).

Esse instrumento foi construído e disponibilizado como formulário (“*survey*”) na internet, enviado por e-mail para técnicos e gestores dos consórcios e municípios previamente identificados nas consultas às bases de dados. Além, do contato telefônico com gestores, contadores dos consórcios ou com técnicos responsáveis junto às prefeituras dos municípios sede de cada consórcio.

Após a coleta dessas informações, todas as respostas foram comparadas com os dados coletados inicialmente nas bases de dados primárias. Nas ocorrências de divergências, os dados e informações foram checados por meio de consulta aos documentos oficiais dos consórcios, por meio de contato telefônico com os gestores e técnicos respondentes do formulário. E, quando necessário, por meio de registro de solicitação de informação pública junto ao respectivo Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) das prefeituras e governos estaduais. Após serem revisados, confirmados ou corrigidos, finalmente os dados foram consolidados e tabulados em um único banco de dados relacional, de forma a permitir a realização das análises necessárias para elaboração da tese, por meio da redação de notas estatísticas e analíticas, e da construção de quadros que compõem este estudo.

As Seções I e II (Apêndice A) relacionam todas os campos de informações que compõem esse banco de dados, incluindo alguns dos campos oriundos das estatísticas do IBGE sobre os municípios (como extensão territorial e população estimada dos municípios); campos calculados ou definidos a partir deles (como a extensão territorial e a população potencialmente atendida do consórcio); ou os campos de informações coletadas nas demais fontes de dados, como os dados abertos do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

É importante esclarecer que as justificativas para as escolhas desses campos de informações e questões para avaliações situacionais, serão explicadas na apresentação de cada conjunto de resultados, a partir das relações de cada um com o referencial teórico-metodológico da tese e com as categorias analíticas da pesquisa. Essa fundamentação será realizada junto às discussões e notas estatísticas referentes a cada conjunto de campos inter-relacionados a uma mesma categoria analítica. Especialmente, no que se refere as classificações e avaliações situacionais dos consórcios públicos, com relação ao estágio de implantação, ao quadro de pessoal administrativo, à transparência pública e às fontes de recursos.

2.3.1 Cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos intermunicipais

A primeira perspectiva de análise é a quantificação e a identificação da participação das cidades médias do Nordeste em consórcios por estado da região, visando não apenas enxergar a situação regional geral. Todavia, também permitir comparações e destaques sobre como as iniciativas de cooperação intermunicipal se distribuem pelos estados e sua incidência entre as cidades médias do interior. A Tabela 3, a seguir, apresenta essa perspectiva geral e destaca as situações e fenômenos específicos como a identificação das cidades médias sem experiências de participação em consórcios públicos.

Tabela 3 - Quantidades de cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos (por estado)

Região e Estados	Cidades Médias no Interior do Estado	Quantidade de Cidades Médias no Interior	Quantidade de Cidades Médias do Interior Consorciadas	Percentual de Cidades Médias do Interior Consorciadas (%)	Cidades médias que <u>não</u> participam de consórcio intermunicipal
Total Região Nordeste (NE)		33	25	76%	-
Alagoas (AL)	Arapiraca	1	1	100%	-
Bahia (BA)	Barreiras, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Paulo Afonso, Porto Seguro, Santo Antônio de Jesus, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista	13	13	100%	-
Ceará (CE)	Crato, Iguatu, Itapipoca, Juazeiro do Norte e Sobral	5	4	80%	Itapipoca
Maranhão (MA)	Bacabal, Caxias, Codó, Imperatriz, Timon	5	2	40%	Bacabal, Caxias e Imperatriz
Paraíba (PB)	Campina Grande e Patos	2	1	50%	Campina Grande
Pernambuco (PE)	Caruaru, Garanhuns, Petrolina, Santa Cruz do Capibaribe	4	3	75%	Petrolina
Piauí (PI)	Parnaíba	1	0	0%	Parnaíba
Rio Grande do Norte (RN)	Mossoró	1	0	0%	Mossoró
Sergipe (SE)	Lagarto	1	1	100%	-

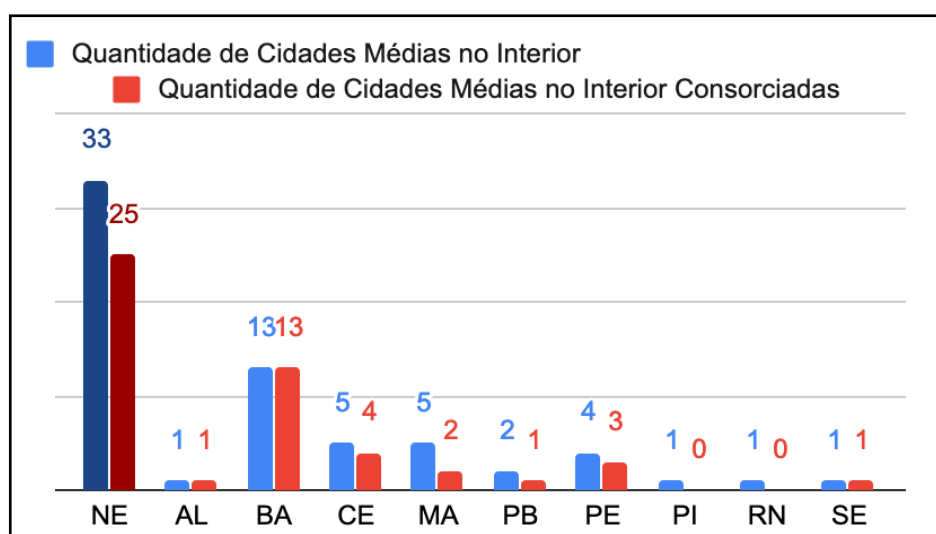
Fonte: dados da pesquisa (2020).

Comparando esta tabela com o Quadro 1 “Ocorrências de experiências de consorciamentos intermunicipais em cidades médias do interior do Nordeste brasileiro, por área de atuação - IBGE (2015)”, notamos que:

- a) A confirmação de inexistências em 2019, de experiência de cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos e algumas importantes cidades médias do Nordeste brasileiro como Campina Grande-PB, Petrolina-PE, Parnaíba-PI, Mossoró-RN, além de Imperatriz-MA e Caxias-MA;
- b) No levantamento realizado pelo estudo, diferentemente do levantamento realizado pelo IBGE, foram identificados consórcios públicos com a participação dos municípios de Feira de Santana-BA (um consórcio multifinalitário constituído em

- 2010 e um consórcio de saúde constituído em 2017); de Caruaru-PE (dois consórcios multifinalitários constituídos em 2011 e 2015); de Vitória da Conquista-BA (um consórcio multifinalitário constituído em 2013 e um consórcio de saúde constituído em 2018). Barreiras-BA, Codó-MA, Ilhéus-BA e Patos-PB, Teixeira de Freitas-BA, Timon-MA e Vitória da Conquista-BA completam a relação de municípios cujos consórcios não foram identificados no estudo realizado pelo IBGE e, que confirmam além da imprecisão, a desatualização dos seus dados e resultados;
- c) Os dados do Gráfico 3, evidenciam as primeiras impressões de destaques nos estados sobre as quantidades absolutas e relativas de consórcios públicos nas suas cidades médias. Nesse sentido, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco se destacam positivamente, ao contrário do Maranhão.

Gráfico 3 - Quantidades de cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos, por estado e Total da Região - Ano 2019



Fonte: dados da pesquisa (2020).

2.3.2 Área de atuação e ano de constituição dos consórcios públicos

A seguir o Quadro 2, relaciona todos os consórcios públicos identificados e analisados pelo estudo, mapeando seu estado, a(s) cidade(s) médias consorciadas, sigla utilizada usualmente, nome oficial, área de atuação e ano constituição formal do arranjo institucional de cooperação intermunicipal.

Quadro 2 - Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - UF, sigla, razão social, áreas de atuação e data de constituição

UF	Cidades Médias Consorciadas	Sigla do Consórcio	Nome Oficial ou Razão Social do Consórcio	Principal área de atuação	Ano de constituição
AL	Arapiraca	CONAGREST E	Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Agreste Alagoano	Resíduos Sólidos	2018
BA	Alagoinhas	CDS	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Norte e Agreste Baiano	Resíduos Sólidos	2014
BA	Alagoinhas	CISAL	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Alagoinhas	Saúde	2017
BA	Barreiras	CISOESTE	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Barreiras e Ibotirama	Saúde	2018
BA	Feira de Santana	PORTAL DO SERTÃO	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão	Desenv. Territorial	2010
BA	Feira de Santana	CISFS	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Feira de Santana	Saúde	2017
BA	Itabuna	CDS-LS	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul	Desenv. Territorial	2013
BA	Itabuna e Ilhéus	CISRI	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Itabuna e Ilhéus	Saúde	2018
BA	Jequié	CISRJ	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Jequié	Saúde	2016
BA	Juazeiro	CISRJU	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Juazeiro	Saúde	2018
BA	Paulo Afonso	CISRPA	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Paulo Afonso	Saúde	2018
BA	Porto Seguro e Eunápolis	CISRPS	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Porto Seguro	Saúde	2019
BA	Santo Ant. de Jesus	CIS-RECONVALE	Consórcio Público Interfederativo de Saúde Reconvale	Saúde	2017
BA	Teixeira de Freitas	CONSAUDE	Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Extremo Sul da Bahia	Saúde	2016
BA	Vitoria da Conquista	CIVALERG	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Gavião	Infraestrutura	2013
BA	Vitoria da Conquista	CISRVC	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Vitória da Conquista / Itapetinga	Saúde	2018
CE	Crato	CPSMC	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Crato	Saúde	2010
CE	Crato e Juaz. do Norte	COMARES-UC	Consórcio Municipal Para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crato	Resíduos Sólidos	2009
CE	Iguatu	CPSMIG	Consórcio Público de Saúde da Microrregião Iguatu	Saúde	2009
CE	Iguatu	CORRAJ	Consórcio Regional de Resíduos do Alto Jaguaribe	Resíduos Sólidos	2019

UF	Cidades Médias Consorciadas	Sigla do Consórcio	Nome Oficial ou Razão Social do Consórcio	Principal área de atuação	Ano de constituição
CE	Itapipoca	CPSMIT	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Itapipoca	Saúde	2009
CE	Itapipoca	COMARES-UIP	Consortio Municipal Para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Itapipoca	Resíduos Sólidos	2010
CE	Juazeiro do Norte	CPSMJN	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte	Saúde	2009
CE	Sobral	CPSMS	Consórcio Público de Saúde Microrregião de Sobral	Saúde	2010
CE	Sobral	CGIRS-RMS	Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral	Resíduos Sólidos	2009
MA	Codó	CIDT REFFEST	Consortio Intermunicipal De Desenvolvimento Territorial Da Rede Ferroviária Federal São Luís Teresina	Desenv. Territorial	2018
MA	Timon	CINPRA	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense	Infraestrutura	2001
MA	Timon	CIMU	Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana	Mobilidade e Urbana	2015
PB	Patos	CIDTS-PB	Consortio Intermunicipal de Desenvolvimento Turístico do Sertão Paraibano	Turismo	2005
PE	Caruaru e Sta C. Capibaribe	CONIAPE	Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras	Saúde	2011
PE	Caruaru	COMUPE	Consórcio dos Municípios Pernambucanos	Saúde	2015
PE	Garanhuns	CODEAM	Consórcio Público para o Desenvolvimento do Agreste Meridional de Pernambuco	Saúde	2009
PE	Garanhuns	CONIDER	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Regional de Pernambuco	Infraestrutura	2013
SE	Lagarto	CONSCENSUL	Consórcio Público de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico e do Sul e Centro Sul Sergipano	Resíduos Sólidos	2011

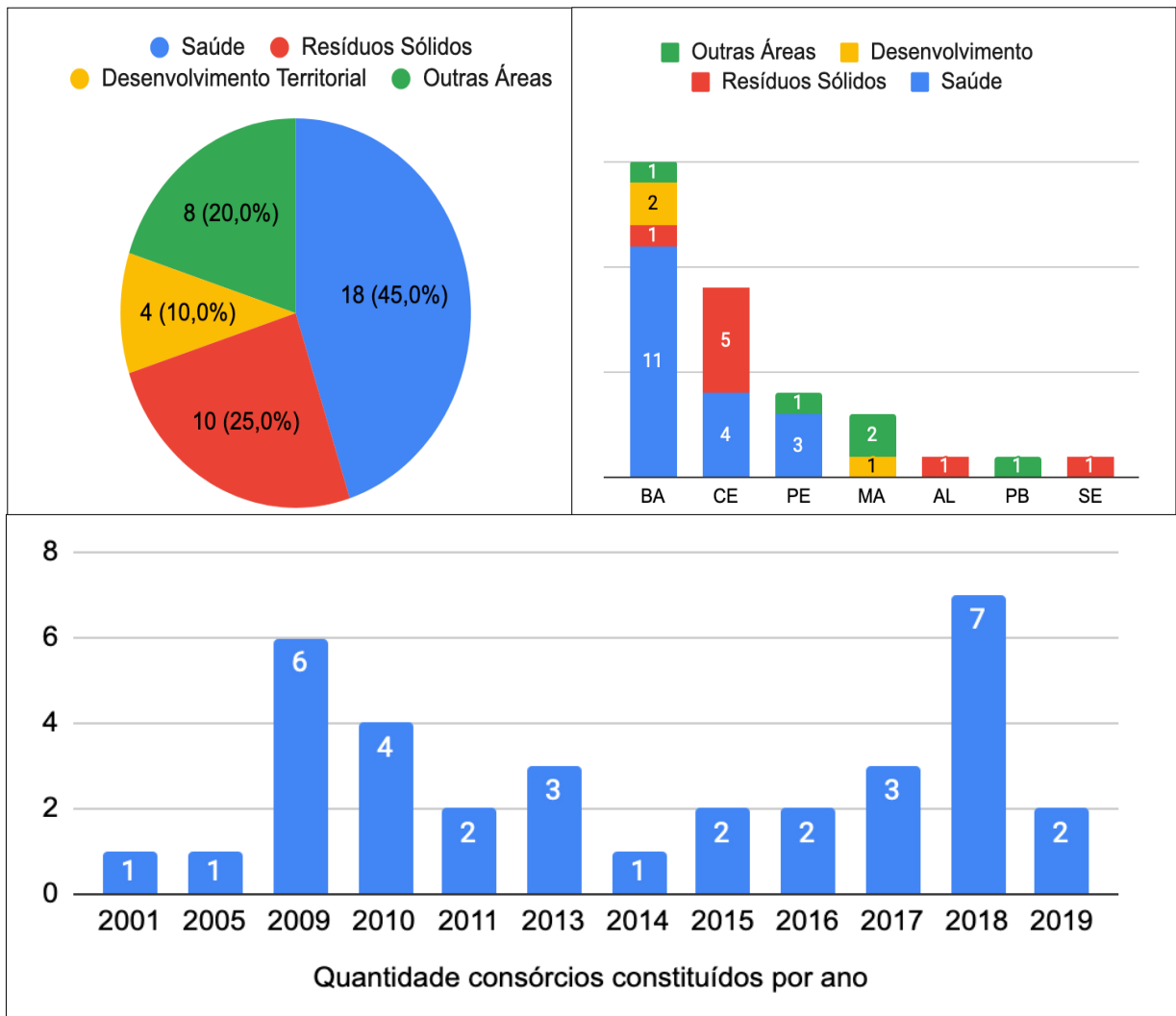
Fonte: dados da pesquisa (2020).

Sobre a área de atuação e ano de constituição dos consórcios públicos, destacamos as seguintes notas estatísticas e analíticas:

- a) Foram identificados e analisados um total de 35 consórcios, dos quais participam 25 cidades médias localizadas nos interiores de 7 estados da região;
- b) Os dois estados do Nordeste não contemplados no recorte amostral do estudo foram o RN, que possui apenas o município de Mossoró como cidade média, e o PI, somente com Parnaíba, ambos municípios já relacionados na Tabela 3 do tópico anterior por não participarem de consórcios;

- c) O município de Parnaíba, que desde 2014 fazia parte do Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense (COREDEPI), teve seu desligamento do consórcio aprovado pela Câmara Municipal em fevereiro de 2019 e por essa razão, não foi considerado no recorte amostral da pesquisa;
- d) Na classe e localização das cidades que são foco do estudo, a experiência mais antiga é a de Timon/MA, com o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense (CINPRA), com atuação na área de infraestrutura e tendo sido criado no ano de 2001 e portanto, anterior ao arcabouço jurídico mais recente sobre os consórcios como a Lei nº 11.107 promulgada em 2005;
- e) No outro extremo temporal há as experiências formalizadas mais recentemente, no ano de 2019, com a do Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Porto Seguro (CISRPS), do qual participam os municípios de Porto Seguro e Eunápolis na Bahia, e a do Consórcio Regional de Resíduos do Alto Jaguaribe (CORRAJ), sediado em Iguatu, no Ceará;
- f) O primeiro quadrante da série de gráficos conjugados a seguir, demonstra a concentração de 60% dos consórcios públicos identificados, como atuantes nas áreas de saúde (quase metade dos casos) e de resíduos sólidos (um quarto do total). Além dessas, outras áreas de atuação existentes são infraestrutura, desenvolvimento territorial e turismo;
- g) O detalhamento dessa distribuição de áreas de atuação dos consórcios por estado, representado no gráfico do quadrante superior direito da ilustração, mostra que: os consórcios na área de saúde estão restritos às cidades médias dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco; resíduos sólidos é a área de atuação apresentada em mais estados, podendo indicar uma necessidade ou oportunidade mais comum dentre as cidades médias do interior da Região e/ou até, dentre os pequenos municípios que também constituem os consórcios públicos analisados;
- h) A observação da linha temporal de constituição dos consórcios estudados, mostrada no gráfico da parte inferior da ilustração, evidencia a existência de duas “ondas” de surgimento dos consórcios, tendo surgido 10 consórcios em cada um dos biênios de 2009-2010 e, mais recentemente, entre 2017 e 2018.

Gráfico 4 - Quantidades e percentuais dos consórcios públicos por área de atuação, estado e ano de constituição



Fonte: dados da pesquisa (2020).

2.3.3 Classificação dos consórcios públicos quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados

O Quadro 3, a seguir, mostra a classificação de todos os consórcios analisados, com relação à quantidade de áreas de atuação e quanto à esfera dos entes governamentais que fazem parte do consórcio.

Quadro 3 - Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Classificação quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados

UF	Cidades Médias Consorciadas	Sigla do Consórcio	Classificação - Quantidade das áreas de atuação	Classificação - Entes consorciados
AL	Arapiraca	CONAGRESTE	Multifinalitário	Intermunicipal
BA	Alagoinhas	CDS	Multifinalitário	Intermunicipal
BA	Alagoinhas	CISAL	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Barreiras	CISOESTE	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Feira de Santana	PORTAL DO SERTÃO	Multifinalitário	Intermunicipal
BA	Feira de Santana	CISFS	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Itabuna	CDS-LS	Multifinalitário	Intermunicipal
BA	Itabuna e Ilhéus	CISRI	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Jequié	CISRJ	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Juazeiro	CISRJU	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Paulo Afonso	CISRPA	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Porto Seguro e Eunápolis	CISRPS	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Santo Ant. de Jesus	CIS-RECONVALE	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Teixeira de Freitas	CONSAUDE	Unifinalitário	Interfederativo
BA	Vitoria da Conquista	CIVALERG	Multifinalitário	Intermunicipal
BA	Vitoria da Conquista	CISRVC	Unifinalitário	Interfederativo
CE	Crato	CPSMC	Unifinalitário	Interfederativo
CE	Crato e Juazeiro do Norte	COMARES-UC	Unifinalitário	Intermunicipal
CE	Iguatu	CPSMIG	Unifinalitário	Interfederativo
CE	Iguatu	CORRAJ	Unifinalitário	Intermunicipal
CE	Itapipoca	CPSMIT	Unifinalitário	Interfederativo
CE	Itapipoca	COMARES-UIP	Unifinalitário	Intermunicipal
CE	Juazeiro do Norte	CPSMJN	Unifinalitário	Interfederativo
CE	Sobral	CPSMS	Unifinalitário	Interfederativo
CE	Sobral	CGIRS-RMS	Unifinalitário	Intermunicipal
MA	Codo	CIDT REFFEST	Unifinalitário	Intermunicipal
MA	Timon	CINPRA	Multifinalitário	Intermunicipal
MA	Timon	CIMU	Unifinalitário	Intermunicipal
PB	Patos	CIDTS-PB	Unifinalitário	Intermunicipal
PE	Caruaru e Santa Cruz do	CONIAPE	Multifinalitário	Intermunicipal
PE	Caruaru	COMUPE	Multifinalitário	Intermunicipal
PE	Garanhuns	CODEAM	Multifinalitário	Intermunicipal
PE	Garanhuns	CONIDER	Unifinalitário	Intermunicipal
SE	Lagarto	CONSCENSUL	Multifinalitário	Intermunicipal

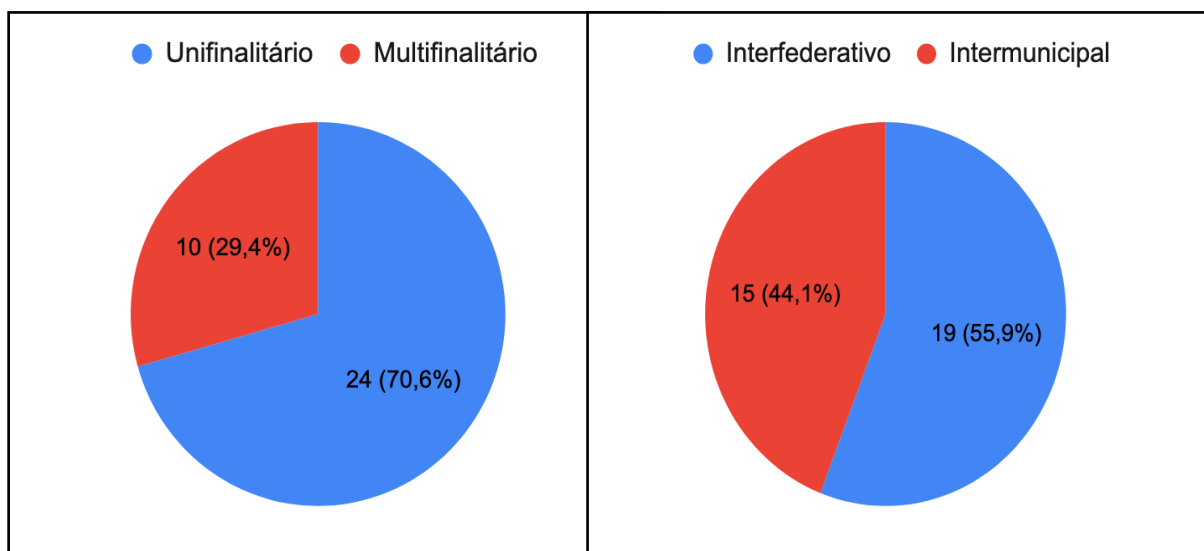
Fonte: dados da pesquisa (2020).

Essas duas classificações têm relevância para o objetivo principal da tese, na medida em que estão associadas ao tipo de arranjo institucional adotado e ao papel de coordenação desempenhado pelos governos estaduais, que é uma das vertentes de análise da governança desses arranjos.

A seguir, algumas notas estatísticas e analíticas sobre a classificação dos consórcios públicos quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados:

- a) A evidente predominância de consórcios constituídos para uma área de atuação específica se mostrou frequentemente associada a dois possíveis fatores principais: a existência de iniciativas dos governos estaduais e a opção dos municípios, por um arranjo institucional com uma implementação mais simples e focada (como é o caso dos programas de regionalização dos serviços de saúde por meio de consórcios interfederativos, amplamente utilizados nos estados da Bahia e Ceará, tanto envolvendo as cidades médias do interior, como outras classes de municípios desses estados;
- b) As várias estratégias já desenvolvidas pelo governo do estado do CE para estímulo e apoio à formação de consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos urbanos, são outros exemplos de fenômenos que influenciaram e determinaram a existência de muitos casos de consórcios unifinalitários identificados;
- c) Esse último exemplo dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos no Ceará difere do outro programa já citado de formação de consórcios interfederativos de saúde no mesmo estado, exatamente pelo fato de que neste caso o estado participa diretamente como ente consorciado, enquanto no outro caso se restringe ao papel de articulação e coordenação vertical.

Gráfico 5 - Quantidades e percentuais dos consórcios públicos por classificação quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados



Fonte: dados da pesquisa (2020).

2.3.4 Localização, extensão e população: quantidade de municípios, distribuição territorial e populacional dos consórcios públicos analisados

A Tabela 4 visa demonstrar como se apresentam nos consórcios e nos municípios, alguns dos aspectos mais básicos para se analisar os territórios, quais sejam a sua localização e a sua extensão, o perfil urbano e rural dos municípios, e a quantidade de habitantes e distribuição populacional ao longo do mesmo.

Tabela 4 - Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste – Quantidade de municípios, população, extensão e densidade populacional do território do consórcio

UF	Cidades médias consorciadas	Sigla do consórcio	Quant. municípios consorciados	Popul. total nos mun. do consórcio	Ext. territ. mun. consórcio (km ²)	Densidade popul. territ. consórcio (hab./km ²)
AL	Arapiraca	CONAGRESTE	19	234.185	5.145	45,5
BA	Alagoinhas	CDS	22	637.951	15.435	41,3
BA	Alagoinhas	CISAL	19	538.747	13.296	40,5
BA	Barreiras	CISOESTE	18	534.912	83.203	6,4
BA	Feira de Santana	PORTALSERTÃO	16	627.477	4.595	136,6
BA	Feira de Santana	CISFS	28	1.150.832	18.522	62,1
BA	Itabuna	CDS-LS	13	221.046	4.054	54,5
BA	Itabuna e Ilhéus	CISRI	30	805.185	131.172	6,1
BA	Jequié	CISRJ	25	162.209	145.747	1,1

UF	Cidades médias consorciadas	Sigla do consórcio	Quant. municípios consorciados	Popul. total nos mun. do consórcio	Ext. territ. mun. consórcio (km ²)	Densidade popul. territ. consórcio (hab./km ²)
BA	Juazeiro	CISRJU	10	533.013	60.991	8,7
BA	Paulo Afonso	CISRPA	9	252.764	18.896	13,4
BA	Porto S. e	CISRPS	8	381.727	12.113	31,5
BA	Santo Ant. de	CIS-RECONVALE	28	724.345	7.475	96,9
BA	Teixeira de Freitas	CONSAUDE	13	161.690	18.535	8,7
BA	Vitoria da	CIVALERG	22	348.718	25.256	13,8
BA	Vitoria da	CISRVC	27	888.284	35.761	24,8
CE	Crato	CPSMC	13	345.405	8.879	38,9
CE	Crato e Juazeiro do Norte	COMARES-UC	10	616.209	5.533	111,4
CE	Iguatu	CPSMIG	9	102.614	10.414	9,9
CE	Iguatu	CORRAJ	7	252.995	7.720	32,8
CE	Itapipoca	CPSMIT	7	127.485	5.034	25,3
CE	Itapipoca	COMARES-UIP	4	208.478	3.582	58,2
CE	Juazeiro do Norte	CPSMJN	6	429.364	2.737	156,9
CE	Sobral	CPSMS	24	649.451	17.333	37,5
CE	Sobral	CGIRS-RMS	17	480.983	8.338	57,7
M	Codo	CIDT REFFEST	4	206.219	6.469	31,9
M	Timon	CINPRA	8	167.619	11.205	15
M	Timon	CIMU	2	1.033.952	3.155	327,7
PB	Patos	CIDTS-PB	10	179.652	2.835	63,4
PE	Caruaru e Santa Cruz do	CONIAPE	18	356.128	5.173	68,8
PE	Caruaru	COMUPE	16	1.060.436	4.713	225
PE	Garanhuns	CODEAM	54	138.642	28.897	4,8
PE	Garanhuns	CONIDER	4	280.602	1.632	171,9
SE	Lagarto	CONSCENSUL	16	501.545	6.645	75,5

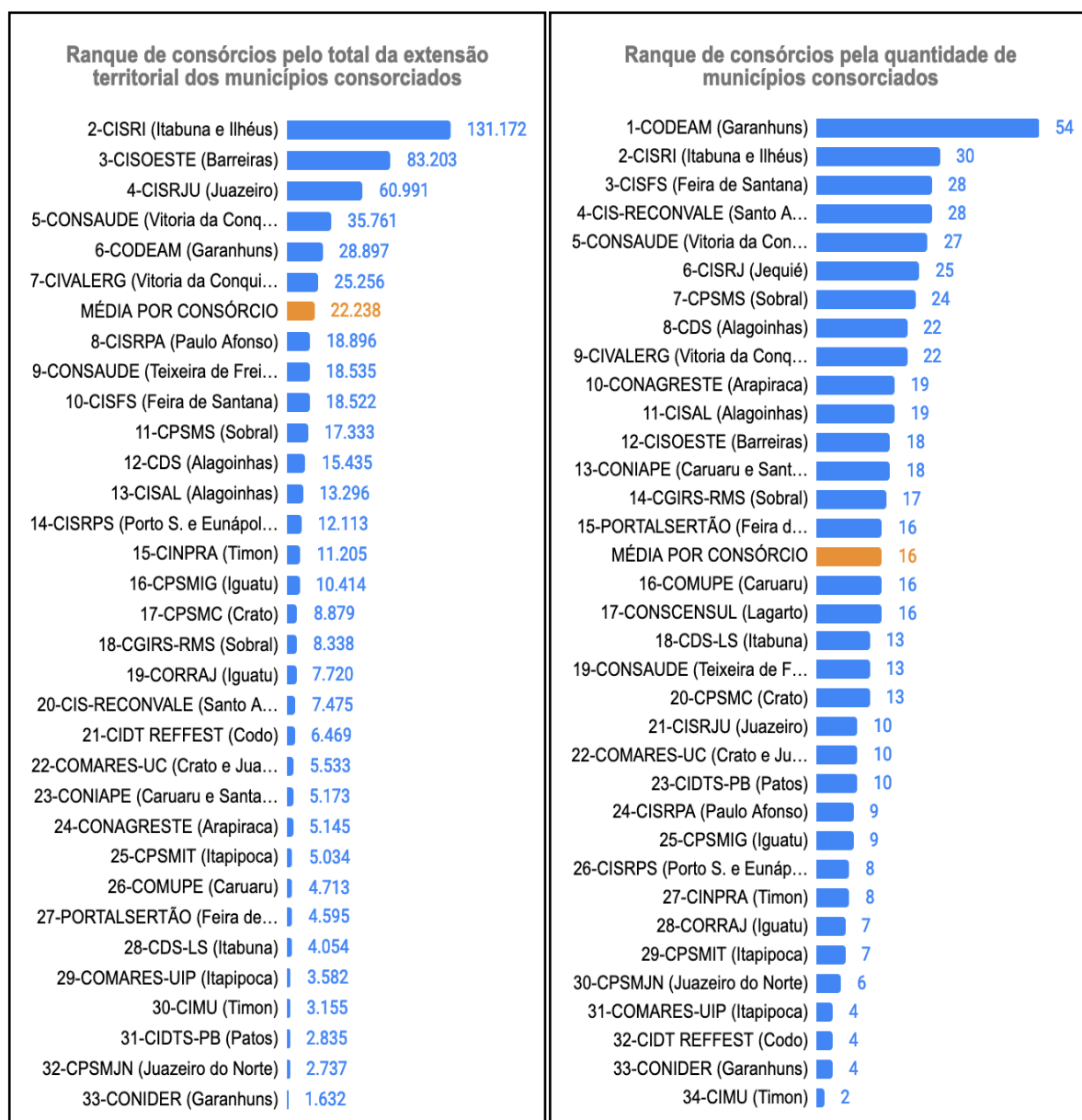
Fonte: dados da pesquisa (2020).

A série de gráficos apresentados neste tópico ilustra os dados da tabela anterior em classificações em ordem decrescente, dos consórcios analisados. Ela considera, separadamente, cada um dos quatro critérios mensurados pelos números constantes nas últimas colunas da referida tabela.

Em cada gráfico está posicionada e destacada uma linha de dados referente à média do conjunto de consórcios, utilizado tanto para representar um cenário geral da Região e do conjunto de municípios, bem como para facilitar a comparação mútua desses fatores entre os mesmos. Com

essas duas utilidades, os dados desse tópico serão observados de forma mais detalhada na análise principal de resultados da tese, especificamente nos pontos em que serão desenvolvidas as análises comparativas entre as dimensões territoriais das cidades médias, dos demais municípios e do consórcio como um todo.

Gráfico 6 - Classificações ordenadas (ranques) dos consórcios públicos quanto à quantidade de municípios consorciados e aos totais da extensão territorial e população dos municípios



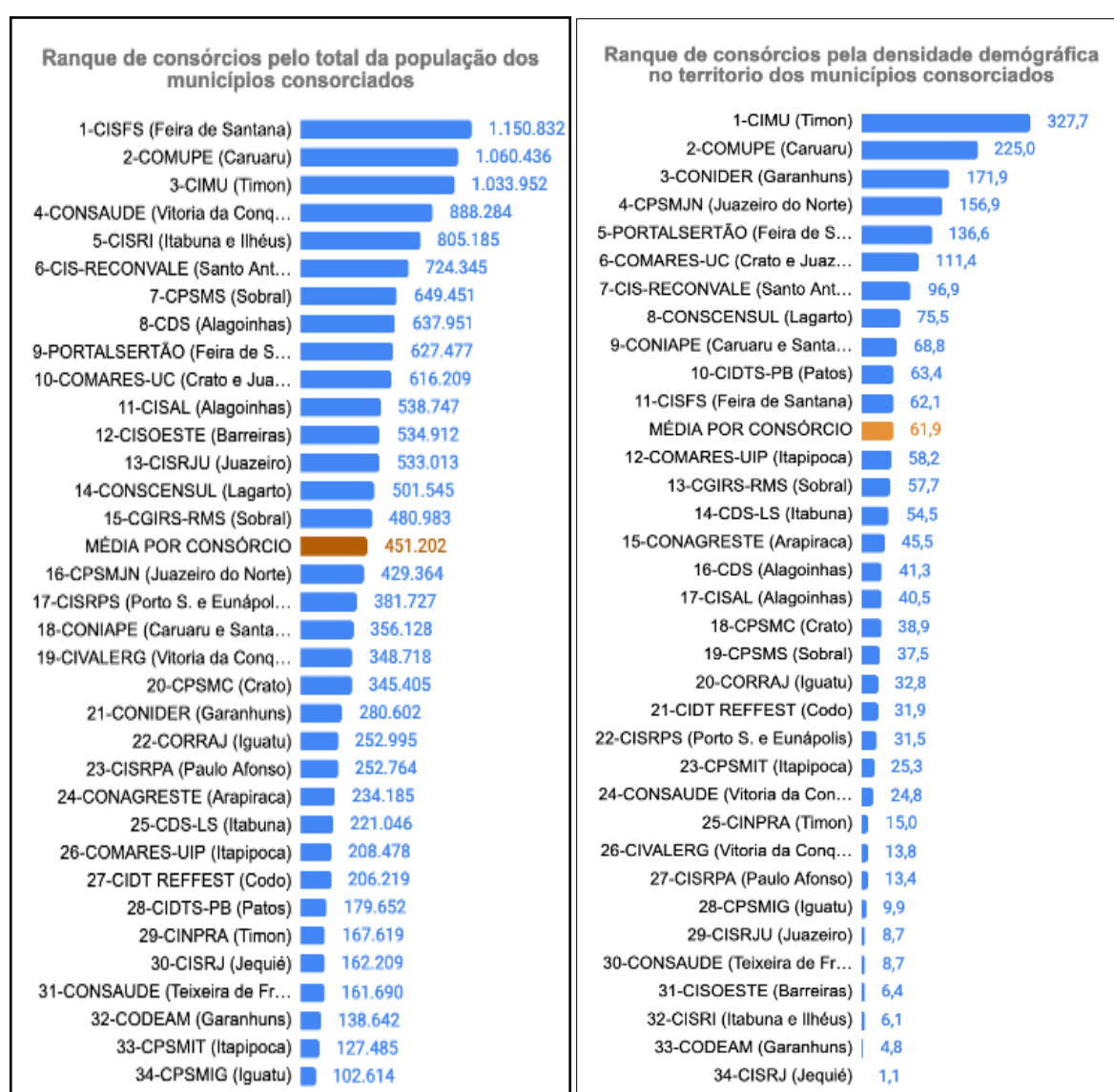
Fonte: dados da pesquisa (2020).

Os números do total de habitantes e do total da extensão geográfica dos consórcios, compostos por meio da soma dos números individuais dos municípios que o constituem, são indicadores básicos sobre as dimensões populacionais e geográficas dos territórios. Essas

dimensões foram apresentadas e discutidas no capítulo do referencial teórico da tese, especificamente nos tópicos sobre governança e território, governança territorial.

Já a quantidade de municípios que constituem o consórcio, e como consequência, a quantidade de representantes desses municípios nos seus processos decisórios, está associada ao tamanho do grupo como atributo dos atores ou participantes. Ele é um importante elemento da categoria analítica referente à arena de ação, como o espaço social de tomada de decisão, conforme Ostrom (2005).

Gráfico 7 - Classificações ordenadas (ranques) dos consórcios públicos quanto à quantidade de municípios consorciados e aos totais da extensão territorial e população dos municípios



Fonte: dados da pesquisa (2020).

2.3.5 Classificação dos consórcios públicos com relação à situação legal e ao estágio de implantação

Enquanto a situação legal do consórcio público é um indicativo básico da formalização e habilitação legal inicial da iniciativa de associação, o estágio de implantação do mesmo, refere-se a uma classificação mais geral a respeito da situação dos consórcios públicos com relação à sua operação e funcionamento.

O tempo que o consórcio está na situação atual é um indicador complementar que pode ser associado à estabilidade institucional de consórcios já operativos, ou ainda, à resistência dos obstáculos à efetivação da iniciativa de cooperação intergovernamental no caso de consórcios ainda não completamente implantados. O quadro e a composição de gráficos a seguir relacionam e ilustram os resultados do estudo, com relação a como esses aspectos se apresentam no conjunto de consórcios públicos analisados. O que se constitui em um cenário situacional regional sobre essas experiências.

Quadro 4 - Consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste – Situação com relação à formalização, implantação e tempo de estabilização

UF	Cidades médias consorciadas	Sigla do consórcio	Situação - formalização e habilitação	Situação - Estágio de implantação	Tempo na situação atual
AL	Arapiraca	CONAGRESTE	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	2 anos
BA	Alagoinhas	CDS	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	6 anos
BA	Alagoinhas	CISAL	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	3 anos
BA	Barreiras	CISOESTE	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	2 anos
BA	Feira de Santana	PORTALSERTÃO	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	10 anos
BA	Feira de Santana	CISFS	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	3 anos
BA	Itabuna	CDS-LS	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	7 anos
BA	Itabuna e Ilhéus	CISRI	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	2 anos
BA	Jequié	CISRJ	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	4 anos
BA	Juazeiro	CISRJU	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	2 anos
BA	Paulo Afonso	CISRPA	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	2 anos

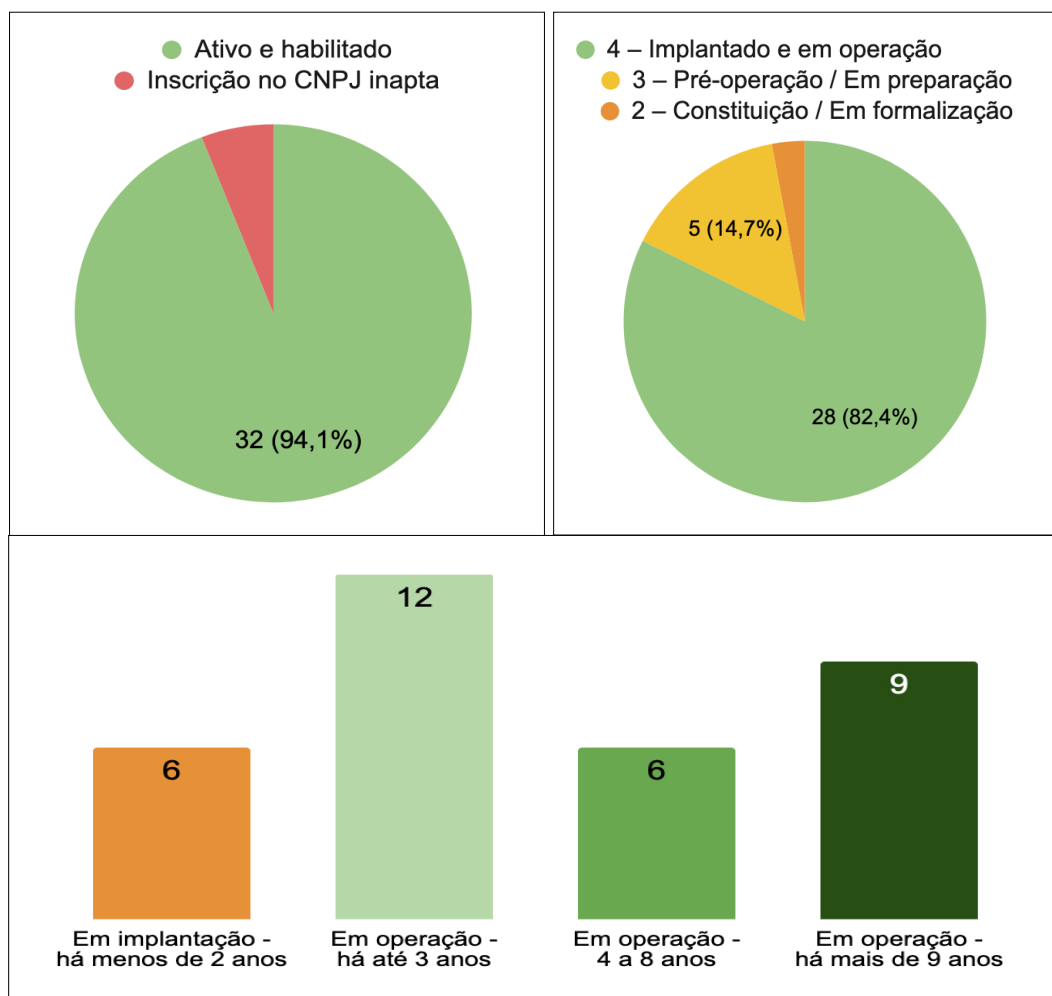
BA	Porto S. e Eunápolis	CISRPS	Ativo e habilitado	3 - Pré-operação/Em preparação	1 ano
BA	Santo A. de Jesus	CIS-RECONVALE	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	3 anos
BA	Teixeira de Freitas	CONSAUDE	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	4 anos
BA	Vit. da Conquista	CIVALERG	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	7 anos
BA	Vit. da Conquista	CISRVC	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	2 anos
CE	Crato	CPSMC	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	10 anos
CE	Crato e J. do Norte	COMARES-UC	Ativo e habilitado	3 - Pré-operação/Em preparação	1 ano
CE	Iguatu	CPSMIG	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	11 anos
CE	Iguatu	CORRAJ	Ativo e habilitado	3 - Pré-operação/Em preparação	1 ano
CE	Itapipoca	CPSMIT	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	11 anos
CE	Itapipoca	COMARES-UIP	CNPJ Inapto	2 - Constituição/Em formalização	1 ano
CE	Juaz. do Norte	CPSMJN	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	11 anos
CE	Sobral	CPSMS	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	10 anos
CE	Sobral	CGIRS-RMS	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	< 1 ano
MA	Codo	CIDT REFFEST	Ativo e habilitado	3 - Pré-operação/Em preparação	2 anos
MA	Timon	CINPRA	CNPJ Inapto	3 - Pré-operação/Em preparação	2 anos
MA	Timon	CIMU	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	1 ano
PB	Patos	CIDTS-PB	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	15 anos
PE	Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe	CONIAPE	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	9 anos
PE	Caruaru	COMUPE	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	5 anos
PE	Garanhuns	CODEAM	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	11 anos
PE	Garanhuns	CONIDER	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	<1 ano
SE	Lagarto	CONSCENSUL	Ativo e habilitado	4 - Implantado e em operação	9 anos

Fonte: dados da pesquisa (2020).

A seguir, algumas notas estatísticas e analíticas sobre a classificação quanto à situação legal e ao estágio de implantação dos consórcios públicos:

- a) Apenas dois (6%) dos 34 consórcios analisados estavam com a sua inscrição no CNPJ como inapta em dezembro de 2019, indicando haver restrições ou pendências legais que impediam a realização de qualquer tipo de operação contábil envolvendo a pessoa jurídica do consórcio público. Isso inviabiliza a formalização de contratos de programas e de rateio e a operacionalização de transferências de recursos, oriundas dos entes consorciados ou por meio de convênios mesmo tendo sido estabelecidos anteriormente a essa situação de inabilitação do consórcio público;
- b) A análise dos casos específicos demonstra que essa situação está relacionada a impasses remanescentes, ou a novas indefinições relativas ao estágio anterior de constituição do consórcio público, que é o de articulação da cooperação intergovernamental a partir dos interesses comuns. Nos dois casos esses impasses atualmente estão relacionados à indefinição de participação de um ou mais municípios, à (re)definição da(s) finalidade(s) ou às fontes de financiamento da infraestrutura e da operação desses consórcios públicos;
- c) As iniciativas de consorciamento mais estáveis e em constantes surgimento nos últimos dez anos estão associados a: 1) programas estaduais de regionalização de serviços de saúde por meio de consórcios interfederativos, como existe no estado da Bahia, e mais notadamente ainda no caso do Ceará e 2) incentivo e apoio a constituição de muitos consórcios estritamente intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos nos municípios do estado.

Gráfico 8 - Distribuição dos consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste com relação à formalização e estágio de implantação



Fonte: dados da pesquisa (2020).

2.3.6 Classificação dos consórcios públicos com relação ao quadro de pessoal técnico administrativo

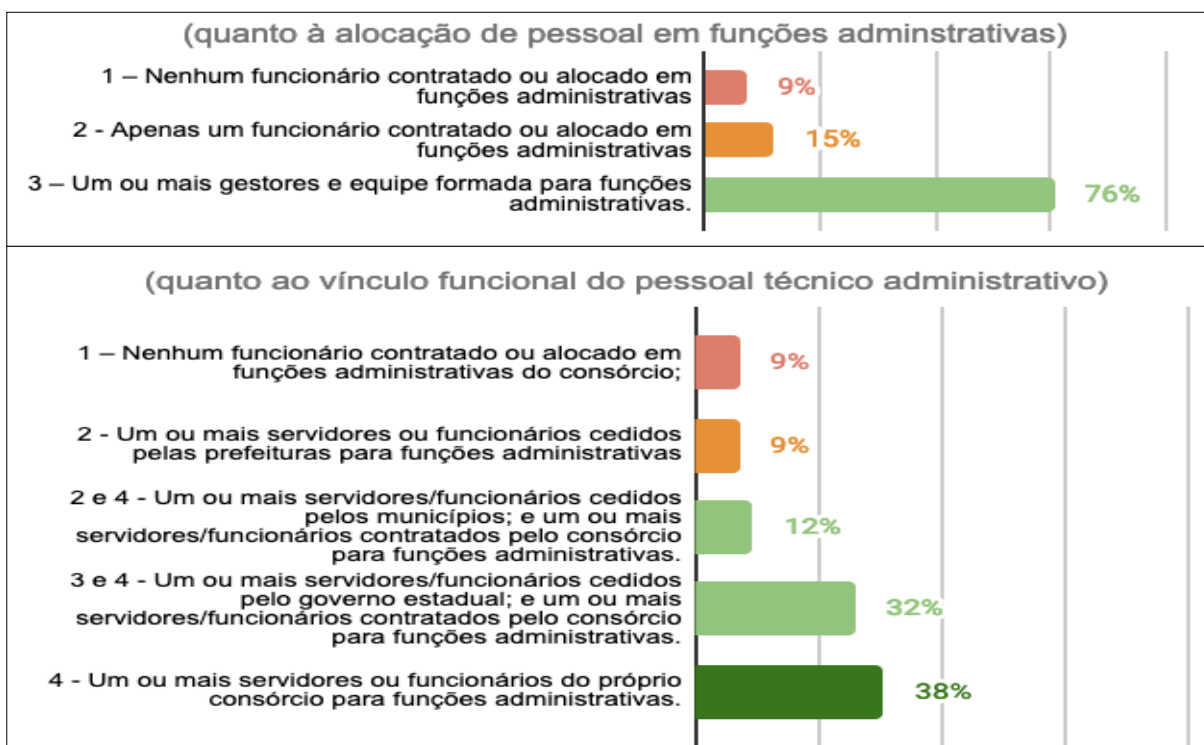
O quadro de pessoal é um importante fator indicativo do grau de organização administrativa e do estágio de implantação do consórcio, pois é uma força de trabalho essencial tanto para manter a regularidade legal básica do consórcio como pessoa jurídica, como para a operação finalística do mesmo. Tal quadro, além de prestar apoio administrativo a essas atividades, é, normalmente, o responsável pela articulação e o principal canal de comunicação entre o próprio consórcio e os representantes e governos dos entes consorciados.

O tipo de vínculo funcional do quadro de pessoal administrativo é também um indicativo da autonomia administrativa do consórcio, ou de sua dependência e vinculação com um ente consorciado específico, responsável por ceder e manter o vínculo funcional desses

colaboradores. Além de, potencialmente, representar e defender de forma parcial, os interesses desse ente junto ao arranjo cooperativo.

Os gráficos seguintes visam ilustrar a situação dos consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste, com relação à alocação de pessoal em funções administrativas e quanto ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo.

Gráfico 9 - Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação do quadro de pessoal



Fonte: dados da pesquisa (2020).

A seguir estão listadas algumas notas estatísticas e analíticas sobre essa classificação:

- Os resultados apresentados de aproximadamente 10% dos consórcios públicos, sem nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas e de 15% com apenas um funcionário nessas condições, estão em parte relacionados à quantidade de iniciativas ainda em estágio inicial de implantação. Eles se relacionam, principalmente, ao tipo de arranjo institucional adotado e, mais especificamente, aos termos do acordo de colaboração e de divisão de responsabilidade estabelecidos entre os entes consorciados durante as negociações para constituição e operação da parceria intergovernamental;
- O percentual de 32% dos consórcios com um ou mais funcionários cedidos pelos governos estaduais para gestão do consórcio público, aponta uma das formas mais comuns de estabelecimento dos termos de cooperação relativo à administração do

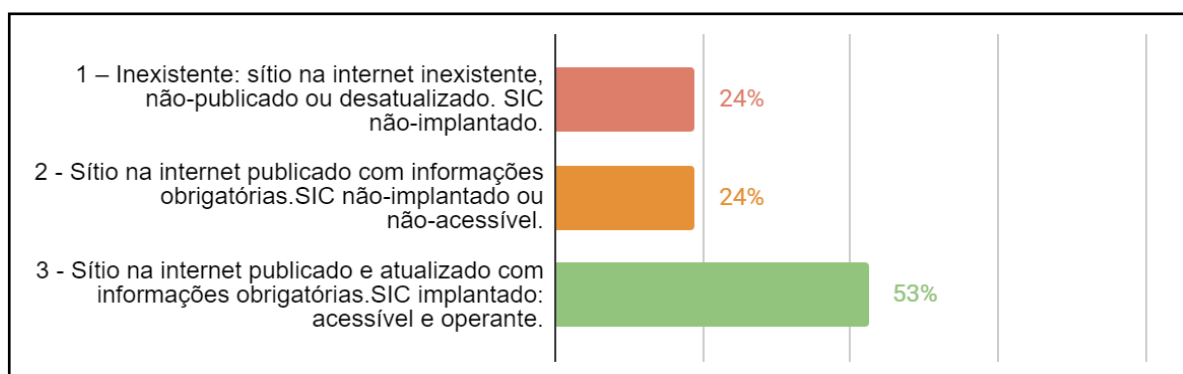
mesmo, que é a cessão desses funcionários por parte dos governos estaduais, por ter maior capacidade funcional e financeira em relação às prefeituras. Ainda que, em alguns poucos casos, sequer integre formalmente a iniciativa de cooperação como ente consorciado.

2.3.7 Classificação dos consórcios públicos com relação à transparência pública e ao atendimento à Lei de Acesso à Informação

Uma outra classificação situacional dos consórcios públicos analisados foi baseada numa avaliação de base institucional e método observacional, realizada pelo próprio pesquisador também em dezembro de 2019, sobre o grau de implementação da transparência pública pelo órgão, de acordo com a Lei de nº 12.527/2011. A Lei de Acesso à Informação (LAI) define a necessidade de publicação de informações básicas obrigatórias, e da disponibilização de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para todos os órgãos de natureza pública, inclusive os consórcios públicos.

A base teórica institucional dessa categoria analítica, referente à transparência pública praticada pelos consórcios, está relacionada à abordagem da governança pública que trata da participação e do controle social da administração pública, também referenciadas como governança participativa ou governança social (KOOIMAN, 2003). O referencial teórico e metodológico da tese também faz referência à transparência pública como integrante da dimensão institucional política dos consórcios públicos como fator que potencialmente afeta os processos políticos de negociação e de tomada de decisão, conforme aponta Nascimento e Sano (2019).

Gráfico 10 - Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação com relação à transparência pública



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Como notas estatísticas e analíticas desse tópico, destacamos:

- a) Quase um em cada quatro consórcios públicos analisados não dispunham, em 2019, de um sítio ou página institucional publicado com informações básicas sobre o mesmo. E outra proporção igual de consórcios tinham essas informações publicadas, mas não constava nenhuma informação sobre a existência ou qualquer canal de acesso ao SIC;
- b) Um pouco mais da metade dos consórcios avaliados, por sua vez, mantinham disponível em um sítio ou página na internet, não apenas informações básicas sobre o consórcio, suas atividades e equipamentos, mas também informações sobre canais de acesso ao SIC, e muito comumente, acesso a documentos oficiais sobre a constituição e o funcionamento do consórcio público, como contratos, editais e portarias;
- c) A análise dos microdados da pesquisa demonstra que a grande maioria (83%) dos casos de consórcios, que possuem sítio eletrônico atualizado e SIC implantado, são consórcios interfederativos. A recorrência ou o compartilhamento da mesma plataforma digital, ou infraestrutura tecnológica dos governos estaduais para vários consórcios interfederativos evidencia que o papel do estado como ente consorciado. Assim, é determinante para dispor ao consórcio um aparato organizacional e tecnológico, que facilita e viabiliza a estruturação de um sítio eletrônico com um processo de atualização constante, bem como de um canal ou meio unificado de acesso, registro e atendimento a solicitações via SIC.

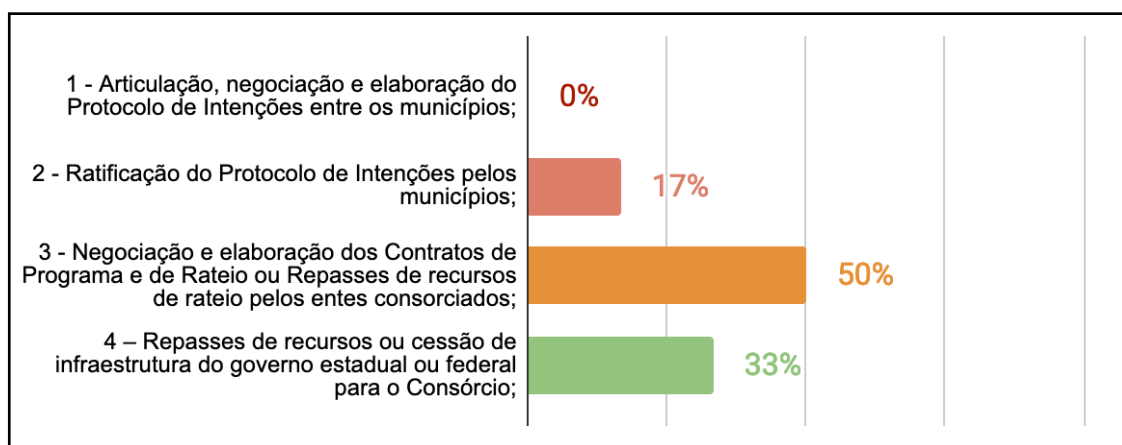
2.3.8 Classificação dos consórcios públicos com relação aos fatores que dificultam a constituição ou a operação

Esse item trata das razões ou fatores que dificultam ou impedem a constituição ou a efetiva operação das atividades finalísticas, dos seis consórcios públicos cujas implantações ainda não estão completas. A avaliação de cada um desses seis consórcios foi realizada pelos seus respectivos gestores (presidente, vice-presidente, superintendente ou secretário executivo) por meio de formulário na internet e por consulta telefônica em dois casos em que o formulário não foi respondido.

Em termos de vinculação aos objetivos e ao referencial teórico e metodológico da tese, essa avaliação e categorização dos casos estudados correspondem a uma importante categoria analítica da pesquisa. Ela está relacionada às razões de natureza institucional que influenciam negativamente a formação ou o funcionamento do consórcio.

Optou-se, assim, pela limitação das respostas a um conjunto de elementos institucionais formais relevantes na trajetória de constituição dos consórcios públicos, como os contratos, os processos decisórios e os recursos por estarem relacionados aos elementos referenciados numa das principais ferramentas metodológicas utilizadas na pesquisa, o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework* (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994). Esses elementos institucionais estão presentes no *IAD Framework*, como categorias analíticas relacionadas tanto aos fluxos de interação e comunicação entre os atores participantes da arena de ação como nas variáveis externas, especialmente, as relativas aos atributos comunitários e às regras em uso.

Gráfico 11 - Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação com relação aos fatores que dificultam a implantação e operação



Fonte: dados da pesquisa (2020).

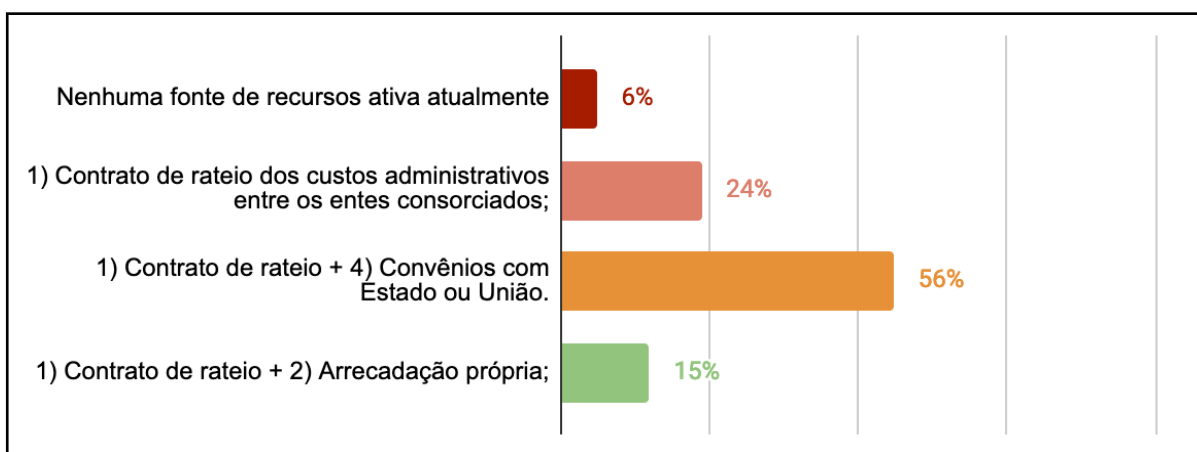
As notas estatísticas e analíticas sobre esse tópico são:

- a) O fato de não ter havido resposta com a opção 1, ilustra que todos os consórcios analisados já haviam superado a fase de articulação dos poderes executivos para constituição do consórcio público, a qual se concretiza com a assinatura do protocolo de intenções;
- b) Enquanto apenas 1 consórcio estava em fase de ratificação do protocolo de intenções pelos municípios, todos os outros 5 consórcios públicos não completamente implantados dependiam de algum tipo de acordo entre os próprios municípios (50%), ou entre eles e os governos estaduais (33%) acerca do financiamento para o investimento e o custeio necessário à operação das atividades pretendidas para o consórcio.

2.3.9 Classificação dos consórcios públicos com relação às fontes de recursos

O último fator avaliado pelo estudo foi referente às fontes de recursos, para financiamento da estruturação e funcionamento dos consórcios públicos analisados. Essa avaliação é complementar ao item anterior na medida em que visa identificar qual é o elemento institucional, que formaliza a(s) fonte(s) de recurso(s) do consórcio público e define qual a parcela de contribuição orçamentária dos entes governamentais consorciados ou de outras fontes.

Gráfico 12 - Consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste - Percentuais por situação com relação às fontes de recursos



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Como notas estatísticas e analíticas sobre as fontes de recursos, destacamos:

- Dos consórcios públicos analisados, dois deles (6%) informaram que ainda não dispunham de nenhuma fonte ou repasse para financiamento de despesas e outros gastos do consórcio, enquanto 24% só contam com recursos para custeio de atividades administrativas rateadas pelos entes consorciados em proporções iguais ou de forma ponderada pela capacidade econômica ou fiscal do município;
- Apenas 5 consórcios (15%) dos consórcios analisados estão implantados e em operação de atividades que geram recursos de arrecadação própria, principalmente nas áreas de manejo de resíduos sólidos e de compartilhamento de equipamentos de infraestrutura.

2.4 SÍNTESE E DISCUSSÃO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DO PANORAMA SITUACIONAL SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CIDADES MÉDIAS DO NORDESTE

Neste tópico é apresentado uma síntese do estudo sobre os consórcios públicos nas cidades médias do Nordeste, destacando os principais achados da pesquisa para cada uma das dimensões analisadas.

Sobre a participação das cidades médias no interior do Nordeste em consórcios públicos, é destacável que em 2019, 25% dos 33 municípios pesquisados não participava de nenhum consórcio público. O fato de algumas das maiores e mais importantes cidades do interior do Nordeste brasileiro, como Campina Grande-PB, Petrolina-PE, Parnaíba-PI, Mossoró-RN, Imperatriz-MA e Caxias-MA não participarem de qualquer iniciativas de cooperação intergovernamental ou intermunicipal por meio de consórcios públicos é um fator indicativo de que essa possibilidade, de uma maneira geral, ainda não é plenamente utilizada mesmo pelas administrações municipais com melhor capacidade administrativa. Além de, ser pouco estimulada ou promovida pelos governos dos estados da Região Nordeste.

O surgimento da maioria dos consórcios públicos identificados (58% do total) se deu a partir do ano 2009. Sendo, portanto, iniciativas recentes e muitas ainda em estágio de implantação.

Em relação as áreas de atuação dos consórcios públicos, saúde (45%) e resíduos sólidos (25%) se mostraram como as áreas de atuação mais frequentes. No recorte de municípios analisado, foram também identificados consórcios públicos atuantes nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento territorial e turismo. A área de resíduos sólidos é a área de atuação mais comumente presente entre os consórcios nos estados da região Nordeste, podendo esse fenômeno está relacionado ao fato de haver uma necessidade legal de gestão dos resíduos sólidos que é comum a todos os municípios, independentemente do seu porte.

A grande predominância é de consórcios unifinalitários (70% do total). Esse fato está associado a dois outros fatores analisados na pesquisa: a) a existência de iniciativas de coordenação por parte dos governos estaduais e; b) a necessidade e oportunidade dos municípios de participarem de arranjo institucional em cooperação com os governos dos estados (como no caso da Bahia e Ceará), para implementação compartilhada de serviços de saúde por meio de consórcios interfederativos.

Outra parcela importante de consórcios unifinalitários é para a gestão de resíduos sólidos. Nessa área, o estado do Ceará se destaca pelas estratégias do governo estadual de

estímulo e apoio técnico à formação de consórcios públicos intermunicipais, para gestão regionalizada de resíduos sólidos. Mesmo não constituindo o consórcio como ente consorciado, o governo do estado tem um papel essencial de articulação e coordenação vertical da cooperação intermunicipal, por meio de apoio técnico e de investimentos em infraestrutura necessários para operação dos consórcios públicos.

Sobre a quantidade de entes consorciados e a população dos municípios, os 34 consórcios públicos de cidades médias analisados são constituídos em média por 16 municípios, e a população total dos municípios consorciados é em média 451.202 habitantes. Assim, demonstrando que há uma boa adesão e coesão de municípios de uma mesma microrregião e um alcance social incrementado pelas consideráveis populações dos municípios de médio-porte.

Em relação ao quadro de pessoal técnico administrativo dos consórcios analisados, cerca de 25% tinham no máximo um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas. Isso se dá, principalmente, por serem iniciativas de consorciamento em estágio inicial de implantação, pelo tipo de arranjo institucional, dos termos do acordo de colaboração e de divisão de responsabilidade estabelecidos entre os entes consorciados. Nesse aspecto, se mostra importante o papel de apoio dos Estados, pois quase um terço (32%) dos consórcios públicos possuem um ou mais funcionários cedidos pelos governos estaduais para atividades de gestão, em razão desse ente governamental ter maior capacidade funcional e financeira em relação às prefeituras dos municípios.

Na avaliação dos consórcios públicos, com relação à transparência pública e ao atendimento à Lei de Acesso à Informação, foi constatado que quase um quarto (25%) dos consórcios públicos analisados não dispunham, em 2019, de um sítio ou página institucional publicado com informações básicas e atualizadas. Enquanto a mesma proporção de consórcios tinha essas informações publicadas, mas não constava nenhuma informação sobre a existência ou qualquer canal de acesso ao SIC. Ou seja, apenas metade dos consórcios avaliados possuem sítio eletrônico atualizado e SIC implantado e funcional.

Por último, o levantamento identificou que os principais fatores que dificultam a constituição ou a operação desses consórcios, formados por municípios de pequeno e médio porte do interior do Nordeste, estão relacionadas ao financiamento do investimento ou do custeio necessário à operação das atividades pretendidas para o consórcio. E, que apenas 15% dos consórcios analisados já desenvolvem atividades gerando arrecadação própria de recursos.

Concluindo este tópico do capítulo, é importante ainda referenciar o quadro-síntese elaborado com as principais notas estatísticas e situacionais dos consórcios públicos das cidades

médias do interior do Nordeste e apresentado no Apêndice B da tese, como uma possível fonte para consultas e análises de outras pesquisas e estudos.

2.5 CONTRIBUIÇÕES DO LEVANTAMENTO PARA A DEFINIÇÃO DOS TERRITÓRIOS E CONSÓRCIOS ANALISADOS COMO ESTUDOS DE CASOS DA PESQUISA

Como primeira etapa do processo metodológico da pesquisa, foi desenvolvido um estudo de caráter exploratório que consistiu em um levantamento sobre a situação dos consórcios públicos nas principais cidades do interior do Nordeste. Este estudo, selecionou alguns casos comparáveis com os consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos do Ceará, como consórcios públicos com a mesma finalidade ou área de atuação. Mas, que estavam localizados em territórios distintos e apresentaram estágio de implantação e funcionamento diferentes.

Nesse sentido, foi identificado que apenas os estados da Bahia e do Ceará se destacam em termos de quantidade de iniciativas de cooperação intergovernamental, por contarem com programas estaduais de regionalização de serviços públicos de saúde por meio de consórcios públicos. O estado do Ceará também se destaca pela variedade de tipos de consórcios públicos, por possuir programa de regionalização também na área de gestão de resíduos sólidos, a partir do qual implementa e integra diversas políticas de apoio à formação de consórcios intermunicipais.

Assim, por serem formados por municipais de portes populacionais comparáveis, apresentarem diferentes estágios de implantação e por incluírem três (Juazeiro do Norte, Crato e Sobral) das cinco cidades médias cearenses, os dois consórcios públicos da região metropolitana de Sobral e da região metropolitana do Cariri foram selecionados para análise aprofundada e comparada como estudos de casos. Para esses dois consórcios públicos e esses três municípios de médio porte, foi realizada a pesquisa de campo por meio de entrevistas e do levantamento e análise de informações sobre as dimensões, categorias e variáveis do IAD *Framework*.

Para a escolha desses casos, foi considerado também que os distintos estágios de implantação dos dois casos analisados ocorreram apesar dos consórcios terem a mesma natureza legal, de terem surgidos e serem apoiados pela mesma estratégia de regionalização, além, das mesmas políticas de gestão de RSU do governo do Estado. Além do tipo de arranjo institucional e do contexto político estadual em comum, as duas experiências selecionadas como recorte da

pesquisa são também comparáveis por possuírem condições equivalentes em termos territoriais, como as características socioeconômicas e dinâmicas territoriais semelhantes.

No tópico “4.3 Estudos de casos: processo e critérios para escolha dos territórios e consórcios públicos” do capítulo de procedimentos metodológicos da pesquisa, são apresentados mais detalhes do processo e dos critérios utilizados para seleção de uma amostra de territórios, municípios e consórcio que fossem representativos e comparáveis, tornando viável a investigação do problema em questão.

3 A ABORDAGEM DO PROBLEMA: GOVERNANÇA, AÇÃO COLETIVA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

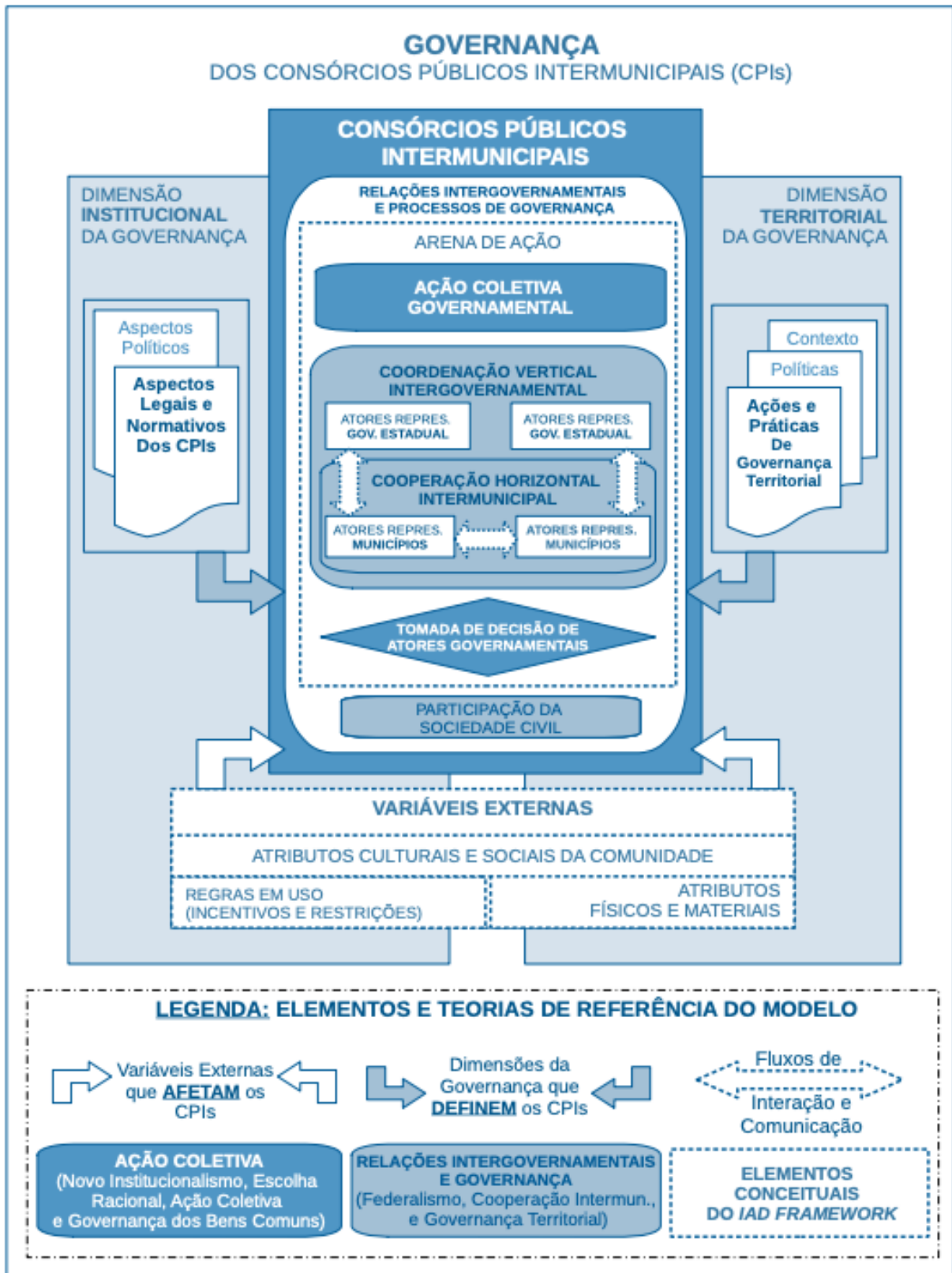
O objetivo deste capítulo é apresentar um marco teórico e metodológico, no qual é realizada uma discussão conceitual e instrumental das temáticas centrais do trabalho: i) governança, território e governança territorial; ii) ação coletiva e iii) relações intergovernamentais e consórcios públicos no federalismo brasileiro.

A proposta para análise teórica da pesquisa se ampara, precipuamente, em uma linha teórica de base institucional e com foco na governança. Essa abordagem considera que as características de um determinado território, incluindo suas condições socioeconômicas, político-administrativas e ambientais específicas, aliadas a fatores institucionais, como o arranjo normativo - que regula as políticas de prestação e organização dos serviços públicos - podem influenciar as próprias práticas políticas. Assim, ocasionando na construção de novos princípios, instrumentos e mecanismos para melhor consecução e acompanhamento dessas políticas.

O modelo teórico da pesquisa é ancorado ainda por uma abordagem territorial, cuja finalidade é integrar várias vertentes ou dimensões de análise da governança nos casos em estudo. Temos como exemplo a coordenação intergovernamental, a cooperação intermunicipal e a participação da sociedade civil.

A Figura 5 representa o modelo de análise utilizado nesta pesquisa. Ela mostra as linhas teóricas e destaca as principais contribuições de cada uma, e como se relacionam ao problema e objetivos desta pesquisa. Na continuidade e restante deste capítulo, cada uma das linhas teóricas citadas nessa visão geral será apresentada, juntamente à definição de cada elemento conceitual dessas teorias e vertentes. E, como se aplicam em aspectos específicos da problemática, dos objetos de estudo, e dos territórios pesquisados.

Figura 5 - Visão geral do modelo de análise teórica da pesquisa



Fonte: elaborada pelo autor (2020).

A proposta de modelo teórico sugere ainda, a aplicação dessas duas perspectivas de governança: nas análises sobre as políticas públicas desenvolvidas por meio de relações de

coordenação e cooperação intergovernamentais, com foco no papel dos atores governamentais participante, bem como dos processos, mecanismos e recursos. Nesse sentido, a governança territorial ou intermunicipal compõe o modelo analítico de forma complementar, pois considera o papel das instituições políticas locais e regionais como importantes variáveis desses processos.

A base epistemológica do modelo teórico da pesquisa tem origem nas escolas conhecidas como Escolha Racional e Novo Institucionalismo. Essas linhas teóricas, como vertentes do campo das teorias políticas, visam entender e explicar os fenômenos sociais a partir de uma racionalidade individual ou coletiva. E, a partir de normas sociais e interações de atores com interesses próprios e objetivos acordados em grupos, cujas ações e comportamentos definem a ordem social no contexto da vida coletiva.

Com isso, a contribuição mais substancial - não apenas do modelo de análise teórica, mas também do arcabouço instrumental e do processo empírico da presente pesquisa - parte da caracterização das iniciativas de cooperação intermunicipal como problemas de superação dos dilemas da “ação coletiva”, em seguimento ao trabalho de uma vertente teórica específica, desenvolvida principalmente por Elinor Ostrom. Baseado nos resultados de inúmeros outros trabalhos experimentais como essa presente pesquisa, com diversos tipos de arranjos institucionais e contextos locais, essa vertente teórica defende que em contextos de ações coletivas a ação dos atores é influenciada por instituições formalmente definidas ou criadas e modificadas interativamente por iniciativas dos próprios atores, a partir de regras e atributos físicos e culturais da comunidade local (OSTROM, 1990).

Desta forma, o modelo teórico também se propõe a fundamentar a análise da influência das instituições na coordenação e cooperação entre atores governamentais, especificamente em dois contextos territoriais distintos. Mas, que fazem parte de um mesmo esforço intergovernamental e sob condições determinadas por características próprias do federalismo brasileiro. Embora seja utilizada nessa pesquisa com o propósito precípuo para o qual foi criado, isto é, como ferramenta metodológica, o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, tem como suporte teórico, conceitos e reflexões sobre o comportamento dos representantes. Além disso, visualizamos o papel dos atores governamentais nas arenas de decisões e sobre como os resultados das ações coletivas sofrem influência de fatores, como os fluxos de interação e comunicação e das variáveis externas, especialmente as relativas aos atributos comunitários dos territórios e às regras em uso (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

Outra importante estratégia do modelo de análise teórica são as abordagens comparativas. Essa abordagem é utilizada no campo conceitual de maneira fundamental para analisar e compreender a governança em uma dimensão teórica. Contudo, também é utilizada nas investigações empíricas para análise das experiências de cooperação intermunicipal e para avaliação de práticas de governança territorial. Como implicação dessa estratégia, o trabalho utiliza métodos comparativos para análise dos consórcios públicos intermunicipais em diferentes territórios e, entre municípios pertencentes a um mesmo contexto territorial.

Desta forma, a investigação comparativa se configura como um instrumento de integração entre os diversos contextos analisados e os estudos de caso de um mesmo microsistema institucional. É por meio das abordagens comparativas que se pretende tratar questões teóricas e analíticas, relacionadas ao papel dos entes governamentais e sua influência nos casos de consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos analisados.

Em relação às análises teóricas das dimensões institucionais-políticas e legais da governança, destacam-se na dimensão política o foco na comparação entre a articulação (relações de coordenação e de cooperação) intergovernamental, na governança pública (princípios de participação social e de transparência pública. Na análise da dimensão institucional legal, por sua vez, os principais instrumentos normativos considerados são a lei e as regulamentações nacionais dos consórcios públicos, a PNRS (BRASIL, 2010), as leis e políticas de regionalização e de incentivo fiscal para gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará (CEARÁ, 2016), bem como as leis municipais e contratos dos consórcios intermunicipais.

3.1 GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

3.1.1 Definições, significados e abordagens para governança

O termo governança, devido ao seu sentido amplo e à sua aplicação em vários campos e áreas com significados bem diversos, é um bom exemplo da frequente falha no processo de pesquisa e análise científica, provocada por imprecisão na definição dos conceitos ou na delimitação do contexto em que deve ser aplicado.

A semântica do uso da palavra governança esteve, durante algum tempo, associada ao ato de governar. Com esse sentido restrito, foi utilizado em diversas áreas, como um significado muito próximo à ideia de governo como, por exemplo, nas ciências políticas e jurídicas, para

descrever a condução das decisões relativas ao Estado ou à direção das instituições públicas ou governamentais (KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997).

No entanto, foram surgindo sentidos mais gerais para o termo à medida em que as finalidades da governança se ampliaram para processos e interesses que envolvem a esfera privada e organizações não-governamentais (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992). Kooiman (1993) reforça esse sentido expandido, quando defende que um dos propósitos da governança é articular e integrar objetivos compartilhados pelos diversos tipos de atores que se relacionam em um determinado espaço. Rhodes (1997) corrobora e complementa essa visão, explicando que pelo fato de diversas categorias de atores participarem dos processos de tomada de decisão, esse processo é regulado por regras formais e informais, negociadas entre os participantes.

Assumindo um desses sentidos mais gerais, pode-se afirmar que a governança é sempre relativa à resolução de problemas de ordem política. Visto que, problemas dessa natureza dizem respeito a processos decisórios para realização de objetivos comuns ou para o alcance de metas coletivas, por meio de arranjos específicos entre instituições, organizações e práticas governamentais e não-governamentais (RHODES, 1997).

Sob um ponto de vista ainda teórico em um contexto político-social, a governança pode indicar um conjunto de modalidades de coordenação de atores e de ações coletivas governamentais e não-governamentais. Neste cenário, a coordenação refere-se à forma como diversas ações interdependentes são definidas e organizadas para consecução de diversos e objetivos sociais, econômicos e políticos. Nos modelos de governança, aplicados a esse tipo de contexto, as principais esferas institucionais frequentemente não são entendidas como áreas diferentes com papéis e funções do sistema bem estabelecidos e replicáveis ao longo do tempo, já que o foco está nos sistemas concretos de ação e uma variedade de atores e mecanismos de interação entre eles institucionalizados e formalizados de diversas formas (KOOIMAN, 1993).

Em uma das primeiras obras a desenvolver uma teoria em torno da governança, Stoker (1998) definiu um sentido geral para o termo. O autor se refere às redes auto-organizadas que compreendem conjuntos complexos de organizações, instituições e atores provenientes dos setores públicos e privado e que atuam seguindo um processo iterativo.

Um significado em uma linha conceitual diferente, foi adquirido com o uso do termo “*good governance*”, empregado inicialmente pelo Banco Mundial para referenciar um conjunto de critérios que caracterizam uma boa administração pública. Essa “boa governança” foi um dos fatores exigidos como contrapartida dos países submetidos a programas de ajustes e de reestruturação econômica, ou para financiamento de grandes projetos de infraestrutura nesses países pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2002).

Como resposta à falta de boas perspectivas do cenário desses países, novas formas de ação pública começaram a surgir desenvolvidas por complexos sistemas de atores e apoiados em diversas bases de legitimidade. Assim, são organizados sob formas de associação, parceria e negociação territorial incluindo grupos de distintos interesses, governos locais, o setor privado, agências públicas e governos de outros níveis. Começou-se, deste modo, a ser usado o termo “governança” para esses arranjos, por não se enquadrarem nem como governos nem como simples mecanismos de gestão. A expressão respondeu muito bem à busca por um termo intermediário apropriado e se popularizou rapidamente no meio acadêmico e na administração pública (KOOIMAN, 2003).

Seguindo esse movimento, surge a escola teórica conhecida como “governança e governo”, que se refere a governo no âmbito do poder do Estado, como setor público, por meio formal e hierarquicamente organizado. Por essa linha teórica, a governança é referenciada como a sobreposição de complexas e dinâmicas relações envolvendo não apenas a administração estatal, mas também novos atores e interesses da sociedade não suficientemente correspondidos pelas ações do Estado (KOOIMAN, 2003).

Essa distinção entre os significados de governo e governança, durante algum tempo, não interessou muito a área da ciência política. Embora mais recentemente, seja evidente que a maioria dos autores dessa área considera haver diferenças de conceitos e de abordagens entre os termos. Alinhado a essa constatação, a governança foi definida como uma mudança na natureza ou complementação do significado do governo. No debate das ciências sociais, o conceito de governança também é tratado como uma transformação do governo por meio não apenas da ação pública, mas mediante a participação de estruturas organizacionais complementares e às vezes conflitantes, do próprio governo (RHODES, 1997; BEVIR; RHODES, 2006).

Relacionando essa visão de governança como extensão da atuação governamental, com as características próprias do federalismo brasileiro, evidencia-se que, nas últimas décadas, os municípios brasileiros absorveram muitas responsabilidades que geraram interdependências com outras esferas e entes governamentais e não governamentais.

Desta forma, as demandas cada vez maiores e relativas a administração das cidades, se tornam também mais difíceis de serem gerenciadas devido ao complexo, fragmentado e muitas vezes conflitantes interesses da sociedade. Sobretudo, pelo fato de que estes interesses quase sempre demandam recursos além da capacidade administrativa e de investimentos dos pequenos e médios municípios brasileiros.

A partir dessa visão geral apresentada sobre os principais significados e linhas teóricas a respeito da governança, fica a constatação de que a temática é ampla e complexa. O que sugere a necessidade de discussões e análises a partir de diversas abordagens, perspectivas e autores, tentando identificar alinhamentos, complementações e divergências entre essas diferentes visões.

Assim, analisar a governança demanda uma reflexão sobre a forma de orientar a sociedade, visando alcançar os resultados coletivamente pretendidos. Na busca desses objetivos comuns, o Estado desempenha o papel fundamental de responsável pela condução do processo de definição desses objetivos e escolha das prioridades. Nesse contexto, podemos enxergar a governança como uma estrutura institucional ou como processos de articulação, coordenação e cooperação, em que o foco é o resultado ou benefício coletivo (PIERRE, 2000).

Uma concepção de governança relativa às teorias e práticas de política econômica em contextos locais, diz respeito à regulação e sua relação com a regulamentação e governo. Nesse caso, a regulação é caracterizada como um fluxo associada às práticas de governo e de governança, como iniciativas estratégicas para se alcançar objetivos e metas específicas. Assim, embora a regulamentação seja uma típica atividade de governo, nem todo o processo de governança implica na elaboração e no acompanhamento do cumprimento de regras. A teoria da regulação propõe que a evolução de governo para a governança é uma resposta em nível local, a um processo de mudança socioeconômica mais amplo.

A já citada *good governance*, defendida inicialmente pelo Banco Mundial nos anos 80, foi posteriormente adotada por outros organismos financeiros e econômicos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para promover os seus próprios objetivos e métodos de intervenção nos países em desenvolvimento. Esse processo de intervenção é marcado pela aplicação de princípios e práticas de uma governança, dita corporativa, para os contextos específicos desse grupo de países, como formas pretensamente transparentes, eficientes e democráticas de gestão pública.

Essa intervenção permitiu a esses organismos internacionais não apenas aplicar aspectos da governança corporativa aos governos nacionais, mas também difundir e sedimentar a ideia de que a governança é necessariamente boa e, que os métodos do modelo da boa governança garantem que sua adoção tenha necessariamente resultados positivos. Assim, sob essa perspectiva da governança, como metodologia operativa de governo e que busca a qualidade na gestão pública, o Banco Mundial ajudou a reforçar esse papel ao pôr em prática reformas estruturais, econômicas e sociais nesses países em desenvolvimento, aplicando um modelo de

intervenção frequentemente questionado internamente pelas populações desses países (RHODES, 1997).

A abordagem conhecida como “governança pública” está inserida no contexto da nova gestão pública e visa identificar na administração pública a adoção de princípios, práticas e métodos de trabalho típicos do setor privado. Com isso, sugerimos que a prestação de serviços públicos seja baseada na utilização de formas de avaliação advindas da nova economia institucional, como os incentivos por resultados alcançados, além de outras características típicas do mercado, como a concorrência e a competitividade (KOOIMAN, 2003).

Uma outra linha analítica que trata a governança como um desafio de ação coletiva, é a perspectiva proposta pela “teoria do regime”. Segundo Stoker (1998), sob essa abordagem, os problemas de governança podem ser resolvidos por meio da articulação e composição de coligações intergovernamentais ou regimes de colaboração estáveis e às vezes informais. Ou seja, com o aporte de recursos institucionais para realização de ações complementares e compartilhadas entre os setores público e privado.

Outra perspectiva para a governança, também baseada numa abordagem institucional e na “teoria dos jogos”, é analisá-la como uma categoria descritiva do governo de um sistema social. O contexto é caracterizado por um conjunto diversificado de atores, pela sua interdependência, multiplicidade de formas de ação individuais e coletivas que cada um ou um subgrupo deles pode “jogar” (KOOIMAN, 1993). Nesse caso, o termo governança refere-se a sistemas complexos com múltiplos atores e cuja ação coletiva surge como um resultado comum ou como consequência das interações entre os envolvidos, não podendo ser considerada simplesmente como um resultado de uma ação individual de um ator ou de um subgrupo de atores. Assim, essa perspectiva de análise considera a governança como o resultado de ações interativas e participativas, relativas à orientação e condução dos processos decisórios, ao invés do controle direto e único pelo ente governamental (RHODES, 1997).

A abordagem referenciada como “governança em rede”, trata de um modo específico da organização da ação coletiva definida por meio da composição dinâmica de conjuntos de redes e relações. Ela é caracterizada como uma forma de coordenação e auto-organização de indivíduos e das suas ações, por relações distintas das hierarquias típicas não só do setor privado, mas também do setor público. Segundo essa abordagem, no exercício do governo, de acordo com cada situação, a opção por um determinado tipo de estrutura organizacional deve ser direcionada por princípios de aplicabilidade e eficiência na realização dos resultados esperados.

O carácter de inclusão da governança em rede é uma característica exclusiva, que a distingue dos tipos de organização baseada no mercado ou numa estrutura hierárquica. Os modelos de governança típicos das redes, incorporam mudanças em certos tipos de ações formais definidas como as leis, na direção de iniciativas mais flexíveis e dinâmicas, como as práticas apoiadas nas negociações, cooperações, comunicações e acordos (KOOIMAN, 2003; BEVIR; RHODES, 2006).

A partir dessa governança baseada em uma rede de atores, pode-se vislumbrar uma forma para agregar maior legitimidade ao sistema político e democrático, por meio da abertura de novos canais de participação e articulação de parcerias com novos atores, contribuindo para novas formas inovadoras de interação entre os setores público e privado. Nesse sentido, as abordagens da “governança participativa” ou “governança social” têm ênfase na garantia da chamada governabilidade, entendida aqui, como um conjunto de condições que viabilizam a participação, direta ou por meio de representantes, dos diversos atores sociais garantindo o funcionamento dos governos e das forças de mercado, de forma negociada.

Em evidente oposição à abordagem da “*good governance*”, imposta por órgão internacionais como Banco Mundial, FMI e OCDE, essas novas perspectivas da governança - que focam na participação e sugerem o equilíbrio de poderes entre os vários tipos de agentes políticos atuantes na sociedade -, podem ser considerados originários de um novo estilo de governança, o qual resulta em novas e inovadoras manifestações das práticas democráticas (HIRST, 2013).

Fundamentado nessa perspectiva de participação social, surgem algumas possibilidades de aprimoramento das relações entre o Estado e a sociedade, seja a partir da negociação e redefinição de acordos e regras que regem essas relações entre os atores, seja por meio da abertura de novos canais para participação de representantes institucionais e da sociedade civil. Essa dinâmica participativa é também ambiente fértil para o surgimento de arranjos e iniciativas inovadoras, às vezes informais. Mas, notadamente, flexíveis e adaptadas às condições que são mais favoráveis localmente à constituição de parcerias e de espaços públicos de negociação e exercício da cidadania. São as chamadas “redes sócio governamentais”, que se configuram como a evolução dos mecanismos informais de acesso aos processos decisórios das políticas e ações públicas locais (KOOIMAN, 2003).

As últimas abordagens sobre governança, que justificam menção por conta de alguma relação teórica ou metodológica com as demais frentes temáticas deste trabalho são: a “governança multinível”, que tem como objeto de análise a sobreposição e concorrência entre os vários níveis de governo; a “governança intermunicipal” e a “governança metropolitana”, as

quais podem ser caracterizadas de forma simples e conjunta como as relações cooperativas entre os municípios de uma mesma região, metrópole ou de cidades em conurbação. Ou seja, que possuam interesses compartilhados com potencial de influência nas estratégias de desenvolvimento local e regional (KOOIMAN, 2003).

A grande diversidade dessas experiências de cooperação intermunicipal tanto na Europa (RODRÍGUEZ; MENÉNDEZ; NEVADO, 2005; HULST; VAN MONTFORT, 2007; RIBEIRO; FARIA, 2014; TAVARES; FEIOCK, 2014) como no Brasil (REIS, 2008; PRATES, 2010; NASCIMENTO, 2012; PINHEIRO, 2018), demonstram que, na prática, esses arranjos cooperativos assumem diferentes formas, normalmente adaptadas às necessidades próprias de cada grupo de municípios. As variações visam superar os desafios da incompatibilidade entre os desafios intermunicipais e metropolitanos. E tendo a organização política e administrativa tipicamente fragmentada como a do Brasil e da Europa, de uma forma geral.

3.1.2 Território: dimensões e abordagens territoriais

Antes de culminar com a discussão sobre governança territorial, é imprescindível destacar os entendimentos e as abordagens sobre território e suas dimensões, nas formas como serão referenciadas nesse trabalho.

Inicialmente, cabe definir território a partir de uma noção mais abstrata de espaço e da sua apropriação por atores, que o define e o delimita a partir de relações de poder. Um determinado território, além de ser produto da intervenção de vários atores sobre determinado espaço ao longo de um determinado intervalo histórico, é composto de múltiplas dimensões e pode se apresentar em diferentes escalas e contextos: o município, a cidade, a zona rural, a região, o estado, o país.

Nesse sentido, o território é o espaço compreendido pela integração dos elementos naturais e pelas ações de transformação ocorridas ao longo da história. Ou seja, o território expressa os resultados das ações das populações e grupos que o integram e que fazem uso e disputa do seu espaço. Com isso, o contexto social dos territórios reflete os fluxos cotidianos da população e as dinâmicas das relações de disputa de poder (GOTTMANN, 2012).

Dessa forma, ao entender o território a partir das relações de poder, adota-se uma perspectiva relacional ampliada para além dos aspectos e papéis políticos e jurídicos do Estado, considerando as relações de natureza econômica e simbólica, resultantes das interações e disputas entre múltiplos atores.

Ainda de acordo com Gottmann (2012), o território pode ser objeto de observação e análise sob as mais variadas perspectivas, as quais focam em determinadas dimensões, à luz das suas abordagens específicas. As ciências sociais e a geografia, por exemplo, desenvolveram diferentes vertentes para a abordagem territorial, embora ambas considerem relevantes as dimensões política, cultural e econômica.

A vertente que trata da dimensão política do território, analisa as relações entre múltiplos poderes em um determinado espaço, normalmente atrelado ao poder governamental do Estado. A dimensão cultural do território é destacada por uma vertente teórica, que enxerga o território a partir da dinâmica das percepções simbólicas de apropriação e valorização dos espaços por grupos sociais. Por último, a vertente econômica entende o território como fonte de recursos e produto da divisão espacial do trabalho.

Apesar de algumas pesquisas sobre territórios focarem em aspectos próprios de uma determinada vertente, essas dimensões não devem ser observadas de forma isolada. Pois, o território precisa ser analisado em uma perspectiva ampla, que integre aspectos correlatos de cada uma dessas dimensões. Além de, elementos históricos e de identidade relacionados às classes e grupos sociais (HAESBAERT, 2007).

Segundo Gottmann (2012), recentemente o território passou a ser mais comumente entendido como um espaço de manifestação do poder nas suas mais diversas formas. Não apenas o poder político e econômico, mas as relações de poder expressas de forma simbólica ou oriundas de subjetividades, da identidade ou do sentimento de pertencimento ao local e que permite a apropriação do espaço.

Unificando essas visões principais aqui apresentadas, com contribuições pontuais de outros autores, podemos finalmente entender o território como uma delimitação de um espaço historicamente construído pelas relações sociais entre atores individuais, organizacionais e institucionais influenciados pelos interesses, econômicos, políticos, ambientais e culturais desses atores e grupos sociais que representam (DALLABRIDA *et al.*, 2016).

Conforme Haesbaert (2007), além de redefinidos os territórios podem ser reinterpretados a partir da necessidade de se considerar um novo atributo julgado importante para o momento e propósitos atuais. Ainda que, este atributo ainda não tenha sido reconhecido ou valorizado pelos próprios atores locais. Contudo, particularmente em abordagens territoriais de processos de desenvolvimento local ou regional, esses agentes políticos, econômicos, culturais ou sociais precisam se identificar como agentes interessados em algum benefício comum e que compartilham um mesmo espaço territorial.

Nota-se, portanto, que o conceito de território é dinâmico e por isso o mesmo pode ser redefinido a partir de critérios condicionantes sobre características verificáveis em uma ou mais das suas dimensões, de acordo com finalidades específicas normalmente associadas a determinada visão teórica ou proposta analítica.

A abordagem territorial, como perspectiva de análise da realidade ou de planejamento do desenvolvimento de uma determinada região, sugere a necessidade primordial de observação, descrição e análise do território por si só, considerando aspectos em todas as suas principais dimensões.

Assim, um desafio considerável na análise de um território envolve a observação e identificação de características socioeconômicas, ambientais e culturais que definem sua identidade única, refletindo o processo de interação, interferência mútua entre os sistemas e fluxos econômicos, os processos tecnológicos, as condições naturais, as estruturas sociais e os perfis demográficos presentes no território. Essa caracterização exclusiva, pode ser apresentar por meio de uma característica comum identificável nos diversos espaços de um mesmo nível local do território ou associada às funções e fluxos internos comuns existentes nesses espaços locais. Em tese, os mais diversos elementos e escalas espaciais podem ser adotados na delimitação do território. Na prática, porém, alguns desses atributos podem se sobrepor e com isso, confirmar um traço de identidade comum, reconhecido e compartilhado pelos agentes locais (GOTTMANN, 2012).

Considerando como critério os atributos que trazem alguma semelhança com as características das regiões alvo da pesquisa, destacam-se como exemplos de territórios, os definidos a partir de: grandes aglomerações metropolitanas ou pequenas áreas rurais ou urbanas relativamente homogêneas; conjuntos de municípios integrados por um objetivo comum, que compartilham infraestruturas regionais como redes de comunicação e transporte, ou ainda que façam parte de um mesmo eixo de integração e desenvolvimento formado por cidades e rodovias; espaços naturais delimitados ou no entorno de bacias hidrográficas, cadeias de montanhas, chapadas, parques ou reservas naturais e os ecossistemas eventualmente homogêneos em termos de biodiversidade.

Segundo Anjos (2016), além de reconhecer as vantagens da abordagem territorial, é necessário conhecermos as armadilhas criadas por essa perspectiva, quando restrita a uma visão meramente normativa e instrumental pode ocasionar delimitações inapropriadas do território. Esse tipo de falha aumenta o risco de insucesso com prescrições de modelos e práticas genéricas, que supostamente funcionaram bem apenas em determinados espaços ou situações, os quais, por sua vez, não foram adequadamente definidos e satisfatoriamente caracterizados.

Como forma de lidar com esses riscos da abordagem territorial e ao mesmo tempo satisfazer a necessidade de adequação, redefinição e delimitação do território, de acordo com os propósitos da análise, o mesmo autor relaciona uma série de recomendações a serem consideradas especialmente em um contexto de análises de políticas públicas. Assim, consideramos como critério a aplicabilidade em um contexto de análise de consórcios públicos, como no caso da presente pesquisa, merecendo destaque algumas dessas recomendações, relacionadas de forma sucinta nos seguintes tópicos:

- a) Territórios não são expressos unicamente por limites físicos;
- b) É ultrapassada a visão dicotômica do ambiente urbano como dinâmico e integrado e do meio rural como estagnado e isolado;
- c) Território é espaço de interação social e, portanto, espaço também de conflitos e parcerias em torno de objetivos e interesses comuns, mas nem sempre unânimes e às vezes conflitantes com interesses comuns a outros grupos;
- d) A ideia de território como conceito complexo e não vinculado só à organização política e governamental, sugere a intenção e necessidade de romper as facilidades proporcionadas por certos “localismos”, como por exemplo, eventuais falhas e distorções em análises baseadas unicamente na organização municipal;
- e) Uma abordagem territorial implica necessariamente numa mudança do enfoque setorial para o enfoque espacial, entendendo o território como um espaço de convergência do setorial e do local;
- f) Território é também espaço de atuação de entes públicos e privados em torno de uma ideia ou um plano. As relações entre esses entes podem se dá tanto de forma vertical/longitudinal (preferencialmente de baixo para cima), mas deve se dá também de forma horizontal/transversal, caracterizando o que se reconhece como “governança multinível”;
- g) Dos atores estatais esperamos o papel de facilitador e interlocutor entre os diversos agentes e grupos de interesse, mediando relações materiais e simbólicas entre todos os atores. Essas relações, por sua vez, devem ser amparadas nas instituições e normas que expressem o compromisso de todos os atores com contrapartidas e desestimulem comportamentos oportunistas ou imediatistas (anjos, 2016).

Para a aplicação de uma abordagem territorial - com a finalidade de analisar práticas de governança em experiências de ações coletivas, na forma como discutida no tópico anterior e como pretendemos proceder nessa presente pesquisa - já existe um considerável legado teórico-

conceitual e metodológico desenvolvido e aplicado. Esse processo ocorre tanto em experiências brasileiras como em nível internacional, o qual tem sido referenciado na literatura principalmente como “governança territorial”. Alguns autores, no entanto, dependendo do contexto, utilizam também os termos “governança local” ou “governança regional” ou ainda, como em Portugal, “governança”, mas sempre em sentido semelhante ao definido anteriormente (KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; ESPON, 2006; DALLABRIDA *et al.*, 2016; PIRES, 2017).

Assim, foram pesquisas nas áreas de ciências políticas desenvolvidas na Europa e América do Norte, que inicialmente investigaram aspectos da governança ligados ao federalismo e às políticas sociais implementadas nesses países. Ou seja, que primeiro trataram com relevância a “dimensão territorial da governança” (PIERSON, 1995) ou a “governança das políticas territoriais” (ESPON, 2006). Nesses e outros trabalhos, as experiências são observadas localmente, mas analisadas a partir de uma perspectiva que tem a dimensão territorial como referência (ÍGUEZ; MENÉNDEZ; NEVADO, 2005; OLIVEIRA; BREDÁ-VÁZQUEZ, 2016).

Como principais resultados dessa abordagem territorial da governança, esses trabalhos destacam o protagonismo dos atores governamentais; a importância da participação voluntária dos diversos atores sociais presentes localmente e da parceria, flexibilidade e subsidiariedade entre eles (DALLABRIDA, 2015) e; o benefício da potencialização das especificidades socioculturais, econômicas e ambientais do território (PIERSON, 1995; ESPON, 2006).

No Brasil, essa abordagem tem repercussões teóricas e metodológicas próprias, e focos específicos não apenas de acordo com as características gerais de cada tipo de arranjo institucional, mas também de acordo com a especificidade da experiência analisada. Contudo, independente da natureza e das particularidades de cada caso, a governança territorial, tem sido o objeto de estudo e importante categoria analítica de uma grande variedade de estudos teóricos e de casos nacionais (ABRUCIO; SANO, 2013; IBAM, 2016).

Uma parcela desses estudos que lançam mão de abordagens territoriais para a governança, são os estudos de experiências brasileiras de associativismo intergovernamental e associativismo territorial. Especialmente, algumas experiências de consórcios públicos intermunicipais que quando conjugada às especificidades do federalismo brasileiro, se apresentam como uma problemática bastante complexa e ampla. Assim, estando propícia ao desenvolvimento de novas pesquisas.

Nesse campo de análise, mais restrito às relações intergovernamentais do contexto do federalismo brasileiro, o foco está nas experiências de consórcios públicos intermunicipais. Conforme é tratada nos objetos e objetivos dessa presente pesquisa, a dimensão territorial da

governança sucinta questões e discussões sobre: o papel dos governos estaduais no apoio aos poderes locais e o impacto dessa relação na autonomia dos municípios; a relação entre as dimensões de articulação e coordenação vertical e horizontal; e os desafios ligados à coexistência de instâncias de poder e à construção de formas adaptadas de relações intergovernamentais competitivas e cooperativas (ABRUCIO; SANO, 2013).

3.1.3 Governança territorial: conceitos, contextos e questões

Os usos mais comuns do termo “governança territorial” estão normalmente associados a contextos locais, urbanos ou rurais. Além de, um modo mais específico de ação coletiva desenvolvida em um território e, cuja organização é caracterizada principalmente pela abertura e pela transparência do processo de coordenação vertical ou de cooperação horizontal entre os atores sociais participantes. Nesse contexto, a governança territorial também se refere à multiplicidade de interdependências entre os atores, que além de caracterizarem um cenário de subsidiariedade, implicam na negociação de diversos interesses e em necessários acordos entre as partes interessadas (HEALEY, 2002).

Em um sentido semelhante, Espon (2006) emprega o termo para se referir à integração, ao envolvimento e à participação dos diversos tipos de atores. Em especial, o papel desenvolvido pelos atores governamentais, por meio da participação voluntária, variedade de procedimentos de negociação, de tomadas de decisões e de ações que concretizam as transformações sociais. Em contextos específicos de políticas governamentais, segundo Pires *et al.* (2011), a governança territorial pode ainda tratar do processo de mudanças institucionais relacionadas à implementação negociada de políticas públicas territoriais em contextos locais ou regionais, e em meios rurais, urbanos ou metropolitanos.

Considerando os aspetos qualitativos e prescritivo incutidos nesse conceito de governança territorial, o uso do termo não está ligado unicamente ao papel das instituições formais e a seus inter-relacionamentos. Esse uso também está relacionado com a relevância do processo de construção dessas relações. Alinhado a essa visão, Healey *et al.* (2002) sugere que é por meio de um processo gradual e negociado de relações entre várias atores e interesses, que se alcança um grau suficiente de consenso e de aprendizagem coletiva. Assim, sendo capazes de viabilizar a coordenação, o intercâmbio e a aplicação de conhecimentos e competências para o alcance dos objetivos locais e territoriais.

Essa perspectiva de governança territorial, como modelo de práticas eficientes e inovadoras de organização da ação coletiva, demonstra as características mais presentes nesses

modelos e apontam para uma mudança de paradigma na administração pública e privada, em direção a práticas mais pluralistas de planejamento, participação e regulação territorial. A partir da busca pela melhoria da qualidade da intervenção pública nas cidades e nos territórios (PIRES *et al.*, 2011).

A governança territorial pode ser definida, de modo amplo, como os processos e dinâmicas territoriais desenvolvidos para a tomada de decisão de forma compartilhada e ação colaborativa, por meio da associação do papel essencial do Estado, concepção de gestão pública mais colaborativa e participativa, que considera o papel da sociedade civil (PEREIRA, 2013). De forma resumida, mas também genérica, Dallabrida *et al.* (2016, p. 44) define que o termo governança territorial se refere “[...] às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”.

Considerando essas definições gerais, podemos finalmente padronizar e delimitar o entendimento do conceito de governança territorial doravante utilizado nesse trabalho, de uma forma simples e em um sentido mais restrito. Desse modo, parte-se para a definição de Pires *et al.* (2017, p. 27): “[...] contexto compreendido pelas relações e interdependências entre os diversos atores sociais e as dinâmicas de negociação, coordenação e regulação da ação pública e dos processos sociopolíticos, econômicos e ambientais dos territórios”.

Segundo Davoudi *et al.* (2008), o principal desafio da governança territorial é o de preparar as condições que viabilizem uma ação coletiva, com a finalidade da coesão territorial em diferentes escalas espaciais. A referida coesão territorial diz respeito tanto a processos e mecanismos de coordenação vertical entre diferentes níveis de governo (relações intergovernamentais verticais), como à integração entre políticas públicas setoriais direcionadas ao território, à cooperação entre as organizações governamentais e não governamentais, além dos cidadãos (relações horizontais entre os atores e os seus territórios).

Desse modo, as questões mais relevantes que emergem como consequência dessa abordagem giram em torno de saber quais são os fatores que mais influenciam a construção de tais condições. E, que acarretam no desenvolvimento de uma ação coletiva de cunho territorial, sabendo quais as qualidades das relações entre os atores que são necessárias para criar uma capacidade de governar na complexidade e na diversidade.

A coordenação vertical e a coordenação horizontal garantem a coerência estratégica entre os interesses dos atores, pois identificam demandas comuns, assim como viabilizam a integração entre diferentes responsabilidades, competências e visões dos territórios (DAVOUDI *et al.*, 2008).

3.1.4 Fatores para análise e critérios para avaliação da governança territorial

De acordo com Davoudi *et al.* (2008), para analisar práticas de governança territorial, além da necessidade de se observar as ações de governança em si, devem ser considerados os aspectos sobre o ambiente em que essas práticas ocorrem, como o contexto e as políticas do território.

As práticas ou ações de governança territorial, presentes em uma determinada experiência de cooperação em um território, são desenvolvidas no âmbito da elaboração ou implementação de projetos ou programas, normalmente vinculados à políticas públicas. Assim, sendo fatores importantes a serem observados em relação às ações e analisando os processos de governança que encadeiam essas ações, bem como avaliar, em diferentes níveis, os resultados atrelados a essas práticas.

Analisar o contexto da governança territorial refere-se aos procedimentos de observação, descrição e avaliação da influência nas práticas de governança, das condições estruturais, dinâmicas sociais, econômicas e ambientais do território. Contudo, deve-se analisar, prioritariamente, os fatores estruturais e conjunturais que interferem diretamente nas ações de governança territorial como o arcabouço institucional e o capital social do território.

Outro importante aspecto a ser observado na análise de práticas de governança territorial são as políticas territoriais. Avaliar o campo político significa observar e descrever os elementos institucionais das políticas territoriais, particularmente os que definem seus instrumentos e os procedimentos formais e informais de implementação ou concretização dos princípios e práticas de governança territorial.

As ações e práticas de governança territorial podem ser observadas e investigadas a partir de diferentes vertentes ou perspectivas de análise como, por exemplo, a coordenação vertical; a coordenação horizontal; e a participação e o envolvimento da sociedade civil em ações “territorializadas” (DAVOUDI *et al.*, 2008).

A “coordenação vertical” trata das políticas e da forma como as ações são organizadas, como as suas responsabilidades são distribuídas entre os atores envolvidos em cada escala territorial e nível de governo associado. Portanto, ela trata da aplicação do princípio da subsidiariedade ao processo de definição e implementação da ação pública, a partir de critérios de distribuição de competências que no caso da estrutura do federalismo brasileiro se dá entre o governo federal, os governos estaduais e as administrações municipais.

Essa perspectiva geral de análise da coordenação vertical tanto pode lidar com problemas de subsidiariedade ou lacunas entre os atores governamentais, para a implementação de uma determinada política nos vários níveis de administração. Assim, podem ser consideradas questões mais complexas sobre a qualidade necessária para as conexões entre diversas políticas públicas setoriais, visando fazê-las convergir para objetivos comuns em todos os níveis espaciais de um determinado território (DAVOUDI *et al.*, 2008).

Para descrever as diferentes maneiras pelas quais a coordenação vertical de atores e das políticas públicas podem ocorrer nas práticas de governança territorial, bem como para avaliar a qualidade dessas relações em termos de processo e resultados, podem ser identificados diferentes contextos possíveis de acordo com os critérios considerados. Com relação à coordenação vertical entre atores governamentais, ao considerarmos como critério a forma como ocorrem os processos de descentralização das políticas públicas, podemos tanto destacar, problematizar e levantar questões sobre o papel do Estado na condução do processo. Além de, identificar casos e analisar causas de problemas relacionados às lacunas deixadas pela estrutura dos governos.

Nesse contexto, é possível investigar as eventuais consequências ou avaliar as possíveis soluções para o problema dos espaços deixados pelo poder governamental. Como a ocupação por outras categorias de atores institucionais e o surgimento de novos tipos e adaptações de arranjos institucionais. Considerando o processo de descentralização como um mecanismo que viabiliza a autonomia política para os níveis regionais e locais por meio da desconcentração ou delegação de competências e de responsabilidades das políticas públicas, podemos analisar a capacidade de interação dos diferentes níveis institucionais envolvidos nos processos de governança territorial. Com isso, é possível identificar dois cenários possíveis, de acordo com a ocorrência ou não, de desconcentração de autoridade (poder de decisão) e de descentralização de recursos para os agentes locais (DAVOUDI *et al.*, 2008).

Sobre a coordenação vertical entre as políticas, há diferentes cenários possíveis, frente a capacidade dos diversos atores institucionais envolvidos nas práticas de governança territorial, para coordenar as diversas políticas públicas setoriais em cada um dos diferentes níveis. De acordo com esse critério, um cenário possível é a construção, a priori, de uma visão geral e integrada das diversas escalas e dimensões do território para servir como referência para o planejamento, coordenação e a implementação das políticas nos diferentes níveis de governo. Outra possibilidade é a viabilização de relações entre as políticas depois de terem sido elaboradas como setoriais. Em ambos os cenários, pressupõe-se uma certa capacidade

institucional suficiente para a implementação adequada das políticas em cada um dos diferentes níveis (DAVOUDI *et al.*, 2008).

Mesmo tendo sido concebidas a partir de uma estrutura federativa bastante segmentada e complexa como a organização governamental e intergovernamental da Europa, as mesmas classificações acerca da coordenação vertical se aplicam aos mais variados contextos e arranjos institucionais e intergovernamentais do federalismo brasileiro. Dentre essas possibilidades de cooperação federativa, a coordenação vertical é especialmente relevante em experiências de consórcios públicos por funcionarem para a implementação de políticas públicas. Não apenas como meios e vetores de descentralização e de desconcentração, mas também como estruturas de articulação e integração territorial, essenciais a muitas políticas públicas brasileiras de cobertura nacional e de competência comuns entre União, estados e municípios, como nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento e proteção do meio ambiente.

A discussão da governança territorial a partir da “coordenação horizontal”, da mesma forma como foi apresentada a coordenação horizontal, ficará restrita à análise das relações entre atores governamentais. Assim, mesmo limitado a esse âmbito, é possível identificar diferentes formas e níveis de institucionalização das relações voluntárias de cooperação entre entes federados, especialmente entre municípios.

Formalizados por agentes públicos de diferentes níveis ou entre governos locais constituintes de agrupamentos governamentais, como associações de municípios e consórcios intermunicipais, esses arranjos são criados a partir do compartilhamento de interesses ligados à gestão conjunta de recursos comuns (ambientais ou de infraestruturas, por exemplo) ou serviços intermunicipais, como a gestão de transportes ou a gestão de resíduos sólidos urbanos. A descrição dessas experiências já aponta vários contextos possíveis para a coordenação horizontal, variando de acordo com o tipo de cooperação entre os atores governamentais; com o uso de estratégias para fortalecer a ação administrativa ou para promover o desenvolvimento do território; com o uso de técnicas para gestão e operacionalização compartilhada de serviços públicos (DAVOUDI *et al.*, 2008).

A cooperação horizontal entre atores governamentais pode ser de natureza institucional, formalizada entre os entes federados do mesmo nível – que no caso brasileiro se dá entre estados ou municípios. Essa e outras formas, ainda mais específicas de cooperação intermunicipal, são normalmente amparadas por leis ou outras normas definidas nas esferas municipais, estaduais ou nacional. Desse modo, mesmo não havendo esse amparo legal, pode haver um tipo de cooperação horizontal informal ou não-institucional, dependendo da capacidade de auto-organização dos governos locais.

De forma ampla, a coordenação horizontal de atores governamentais e privados também está ligada ao princípio da subsidiariedade. No caso da subsidiariedade horizontal, é ele que define os critérios que regulam as relações entre Estado, sociedade civil e os cidadãos. Assim, de acordo com Davoudi *et al.* (2008), a importância da coordenação horizontal como um elemento de valoração das práticas de governança territorial, está na capacidade dos agentes públicos de criar e implementar estratégias coordenadas entre todos os atores da ação coletiva.

Uma terceira vertente de análise da governança territorial diz respeito à participação da sociedade civil organizada e o papel dos atores não-governamentais nos processos decisórios do território. As políticas de caráter participativo é que viabilizam o envolvimento de atores não-governamentais e de outros tipos de agentes privados, organizados a partir de grupos de interesse presentes em diversos segmentos da sociedade civil.

Nesse tipo de cenário, identificamos pelo menos dois níveis distintos de participação. Em um primeiro nível há a participação direta dos interessados na concepção e execução de um determinado processo ou projeto em parceria com o setor público. Um segundo nível de participação é referente à participação indireta de atores privados, normalmente concretizada por grupos organizados ou cidadãos com interesse difusos. Mas, que na prática tem as possibilidades de atuação limitadas a partir do objeto do interesse, com a regulação ou com a cultura de participação existente em cada arranjo ou iniciativa de cooperação.

Ambos os níveis de participação têm ocorrido como prática de governança territorial em experiências de cooperação intermunicipal no Brasil, na medida em que os atores governamentais têm reconhecido a necessidade de se governar envolvendo outros atores. E as comunidades locais, nos processos decisórios e projetos que lhes dizem respeito, consideram as preocupações e interesses dos cidadãos oriundos dos diversos segmentos da sociedade.

Por meio dos estudos de casos da pesquisa, serão analisadas as experiências práticas de participação de outros atores estatais e da sociedade civil organizada em iniciativas de cooperação intermunicipal. No caso dos consórcios públicos, para gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará, destacamos o papel do Ministério Público do Estado (MP-CE) e dos catadores de materiais recicláveis.

Em relação à avaliação de práticas de governança territorial, a abordagem é normalmente aplicada para análise ou comparação de estudos de casos de ação coletiva ou de implementação de políticas públicas nos territórios. Assim, é necessário o uso de instrumentos que apoiem não apenas a coleta de dados e informações sobre essas experiências, mas que possibilitem captar a percepção dos agentes dos atores envolvidos acerca dos diversos aspectos, princípios, fatores e critérios para a avaliação qualitativa das práticas de governança existentes.

A definição dos componentes analíticos a serem considerados, a partir das dimensões, princípios, fatores e critérios - propostos nas várias teorias e abordagens sobre governança e governança territorial - deve ser feita de acordo com a modalidade ou tipo do arranjo institucional. Com as características gerais dos territórios e, principalmente, alinhados aos objetivos e focos de análise da pesquisa.

Desse modo, Dallabrida (2015) propôs um conjunto estruturado de dimensões, princípios e critérios que serviu de base para um instrumento utilizado na avaliação qualitativa de práticas de governança territorial, em diversos tipos de arranjos cooperativos no Brasil e em Portugal. A seguir, o Quadro 5, relaciona essas dimensões, os princípios e os critérios utilizados para avaliação de práticas de governança territorial:

Quadro 5 - Dimensões, princípios e critérios para avaliação de práticas de governança territorial

Dimensão: atores, poderes e relações	
Princípios	Crítérios
Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências.
Interação entre atores	Integração relacional com o outro.
Liderança	Liderança descentrada e compartilhada.
Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes.
Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil.
Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável social e ambientalmente.
Resiliência	Resistência X maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças.
Dimensão: processos de decisão	
Princípios	Crítérios
Representatividade	Representatividade dos membros dos setores.
Ancoragem democrática	Democratização das decisões.
Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns.
Cooperação e interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento.
Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização.
Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados.
Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede.
Dimensão: coordenação de políticas	
Princípios	Crítérios
Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes.
Integração horizontal	Integração sistêmica entre as políticas com impacto no território.

Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo.
Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente.
Dimensão: resultados dos processos de governança territorial	
Princípios	Crítérios
Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas.
Partilhamento de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios.
Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva.
Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva.
Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multi-escalaridade dos processos
Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Fonte: Dallabrida (2015).

A proposta contempla componentes analíticos sobre um abrangente conjunto de aspectos reconhecidos como relevantes na literatura acerca do tema e já discutidos anteriormente. Neste sentido, temos o papel dos atores com seus poderes, participação, nível de envolvimento na gestão territorial, processos decisórios, relações intergovernamentais de coordenação vertical e cooperação horizontal, resultados e benefícios dos processos de governança territorial.

3.1.5 Experiências de governança territorial no Brasil: modalidades e desafios

No Brasil, é possível identificar diferentes modalidades de práticas e arranjos institucionais para o exercício da governança territorial. Há muitos exemplos que evidenciam práticas de governança territoriais em iniciativas e experiências relacionadas ao desenvolvimento local, que envolvem as demandas diversificadas dos campos econômico, social, cultural, ecológico dentre outros.

Essas práticas de governança territorial se concretizam nos diversos tipos de fóruns, conselhos, agências e associações de desenvolvimento local e regional; nas associações cooperativas de municípios, como os consórcios intermunicipais e as regiões metropolitanas legalmente constituídas; nas associações e cooperativas setoriais e de classes, de produtores ou empresariais, como os Arranjos Produtivos Locais (APL); além de outras estruturas político-institucionais.

Um outro aspecto importante, acerca das práticas de governança territorial no Brasil, diz respeito ao desafio da aplicação empírica do referencial teórico aqui apresentado. Em nossa realidade institucional, o federalismo e grande parte do arcabouço legal são fatores comuns em

âmbito nacional, mas que se apresentam conjugados aos mais diversos contextos territoriais encontrados em todas as Regiões do país. Uma constatação é que a formação das estruturas e as próprias práticas de governança são determinadamente impactados por um arcabouço institucional, ainda insuficiente e pouco efetivo. O que se apresenta como a origem principal, ou que contribui para as dificuldades encontradas no funcionamento das diferentes modalidades de governanças setoriais e territoriais no Brasil (PIRES *et al.*, 2011)

Considerando que as bases teóricas apresentadas são modelos ideais de experiências de governança territorial, a diferença desses modelos teóricos para as práticas reais de governança territorial no Brasil, podem ser explicadas pelas características do arcabouço institucional e pelo processo histórico de construção do Estado e da sociedade brasileira. É esse cenário histórico-social imperfeito que molda a nossa identidade institucional nacional, abrigando os valores e comportamentos que vão de encontro à governança territorial conceitual. Temos como exemplo o nepotismo, patrimonialismo e o populismo como marcas do perfil político das instituições públicas e das organizações de classes.

No Brasil, a cooperação e as eventuais práticas de governança que surgem entre os atores sociais é condicionada por um considerável grau de incerteza, o qual provoca acordos parciais ou provisórios. Assim, como as instituições validam como legítimos certos comportamentos ilegais, o arcabouço institucional desestimula comportamentos e acordos de cooperação dificultando o surgimento de lideranças políticas e, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial (FREYRE, 1987; HOLANDA, 1993 *apud* PIRES *et al.*, 2017).

De acordo com Pires *et al.* (2017), esse cenário age como condicionante das práticas de governança territorial, uma vez que define os parâmetros para formação das estruturas e para funcionamento dos dispositivos de governança. Este é o fator que explica parcialmente a baixa adesão e participação nas iniciativas brasileiras e, uma causa frequente das assimetrias no acesso a informações dentro dessas estruturas de governança.

Dessa forma, sob a perspectiva de análise institucional, muitas estruturas de governança no Brasil ainda funcionam de forma imperfeita ou incompleta, apresentando falhas no que se refere à participação da sociedade civil e desequilíbrio no acesso dos agentes às informações relevantes dos processos decisórios. Como indesejado efeito colateral surge a regulação centralizada sem descentralização do poder, e diminuem os incentivos à participação democrática (PIRES, 2017).

O quadro a seguir visa sintetizar as referências teóricas mais relevantes eixo teórico governança e governança territorial, relacionando os principais conceitos e categorias analíticas apresentadas:

Quadro 6 - Principais referências e elementos do eixo teórico: governança e governança territorial

Principais Referências Bibliográficas		Elementos Teóricos Centrais: Teorias, Conceitos e Componentes Analíticos
(KOOIMAN, 1993, 2003)	<i>Governing as governance; Modern Governance: Government-Society Interactions</i>	Perspectiva policêntrica do Estado; compartilhamento de metas; interdependência entre atores.
(STOKER, 1998)	<i>Governance as theory. Five propositions</i>	Coordenação de ações entre diferentes atores; Práticas e modelos simples; Autorregulação e integração de responsabilidades.
(ESPON, 2006)	<i>Project ESPON. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, Final Report</i>	Dimensão territorial como referência; Protagonismo dos atores governamentais; Participação voluntária, parceria, flexibilidade e subsidiariedade; potencialização das especificidades territoriais.
(DALLABRIDA, 2015)	Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática	Síntese de componentes analíticos sobre governança; Proposta metodológica (dimensões, categorias/princípios e critérios) para avaliação de práticas de governança territorial, a partir da visão dos atores: atores, poderes e relações; processos de decisão; coordenação de políticas; e resultados dos processos de governança territorial.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

3.2 TEORIAS DA AÇÃO COLETIVA E DA GOVERNANÇA DOS BENS COMUNS

Um segundo eixo de fundamentação teórica da pesquisa refere-se à ação coletiva e à influência das instituições nas relações de cooperação entre atores governamentais, como é o caso dos consórcios públicos. Esse eixo teórico da pesquisa tem como teoria básica, a linha de investigação desenvolvida principalmente por Elinor Ostrom, mas também por outros autores de uma vertente do “Novo Institucionalismo” que trata da superação dos dilemas da ação coletiva por meio da “governança dos bens (ou recursos) comuns”, ou “*Common Pool Resources*” (CPRs) (HALL; TAYLOR, 2003). Conforme essa linha teórica, em contextos de ações coletivas, a ação dos atores é influenciada por instituições formalmente definidas ou criadas e modificadas interativamente por iniciativas dos próprios atores, a partir de regras e atributos físicos e culturais da comunidade local (OSTROM, 1990).

Os estudos relacionados à governança dos bens comuns surgiram, portanto, inseridos em uma temática mais ampla que trata sobre os dilemas da ação coletiva. Desta forma, a teoria dos CPRs de Ostrom é uma resposta a abordagens anteriores sobre a ação coletiva,

especialmente a “Teoria Econômica dos Recursos de Acesso Comum” (GORDON, 1954), o “Dilema da Ação Coletiva” (OLSON, 1965) e a “Tragédia dos Comuns” (HARDIN, 1968). Esses estudos se tornaram referência para a governança dos bens comuns por razões diferentes, pois enquanto os trabalhos de Gordon (1954) e Olson (1965) destacaram os dilemas comportamentais combinados à ação coletiva como questões de ciências sociais, o trabalho de Hardin (1968), por sua vez, instigou muitos pesquisadores a se aprofundarem no campo da governança dos recursos comuns, ao ponto de tornar esse artigo um dos trabalhos mais citados e questionados dessa área científica (CAPELARI; DE ARAÚJO; CALMON, 2017).

Assim, a discussão foi iniciada por Hardin (1968), ao propor que “A Tragédia dos Comuns” é o caráter irremediável da degradação dos recursos limitados de uso comum, baseado na concepção de que indivíduos defenderiam preferencialmente seus próprios interesses. E, conseqüentemente, seria impossível a ação coletiva para regular o uso apropriado desses bens.

Embora o foco desse trabalho inicial de Garrett Hardin tenha sido uma discussão mais ampla - com relação aos tipos de recursos que abordava e a partir da elaboração da teoria dos CPRs por Elinor Ostrom (OSTROM, 1990; 1999), sobre a ação coletiva e a governança dos recursos abertos e compartilhado - o estudo acabou se tornando um marco referencial também para a discussão sobre relações interinstitucionais e intergovernamentais. Para essa categoria de recursos comuns que pode ser recursos naturais, bens fabricados ou serviços públicos, é difícil restringir seu uso. Além do que, o uso consumo feito por um ou mais usuários torna as unidades ou porções consumidas não disponíveis para servir a outros usuários.

De modo geral, esses três autores mencionados inicialmente coadunam com a perspectiva de um cenário pessimista quanto à possibilidade de os indivíduos superarem o dilema da ação coletiva por meio de uma auto-organização. Esses autores introduziram uma linha de pensamento, que por muitos anos permaneceu dominante nas discussões acerca da governança de recursos comuns.

Olson (1965) questionou particularmente a tese de que membros de um grupo com interesses comuns agissem de forma voluntária no intuito de promoção destes interesses, propondo que os indivíduos não atuarão para alcançar os interesses do grupo, mesmo que eles possam viver numa situação melhor quando esse objetivo for alcançado. O autor procura explicar sua avaliação pessimista das possibilidades de indivíduos isolados se engajarem numa ação conjunta para fortalecer ou defender sua situação, a partir do jogo do “dilema dos prisioneiros”, em que desenvolve o conceito do ator “*free rider*” ou “aproveitador”.

Essa argumentação de Olson (1965) se baseia na premissa de que, quem não pode ser excluído de obter os benefícios de um bem coletivo tem pouca motivação a contribuir

voluntariamente para o fornecimento desse bem. Assim, seria impossível a ação coletiva regular o uso apropriado, e com isso, a regulação central ou a privatização se apresentariam como únicas alternativas.

Detalhando essa linha de pensamento, segundo Olson (1965), a ação coletiva com cooperação não é tomada como caminho natural dos indivíduos com interesses comuns e que ao estarem envolvidos com bens públicos, a deserção seria também uma opção racional. Para o autor, o típico bem público seria aquele que ao ser assegurado para uma parcela dos indivíduos seria, necessariamente, disponível a todos os indivíduos do conjunto sem que o consumo possa ser negado a nenhum deles. Desta forma, cooperando ou não, um indivíduo com interesses comuns aos demais, ao ser objeto da ação coletiva, poderia usufruir o bem público sem, obrigatoriamente, contribuir com os custos da sua produção. Já na possibilidade de se beneficiar sem cooperar, o indivíduo se comportaria como um aproveitador, dando origem ao clássico dilema da ação coletiva.

Os trabalhos de Vincent Ostrom e Elinor Ostrom surgem a partir de uma linha de pensamento conhecida como Escola de *Indiana* (ou Escola de *Bloomington*), desenvolvida a partir dos estudos sobre a gestão hídrica nos Estados Unidos da América (EUA). Ela se mostra em caráter divergente dos autores analisados anteriormente, na medida em que se enxerga a possibilidade de superação do dilema da ação coletiva, sobretudo por meio da auto-organização induzida por instituições. Diferentemente da visão pessimista destes autores, Ostrom defende que em contextos locais específicos de compartilhamento de bens comuns, é possível a superação dos dilemas da ação coletiva pelos próprios atores, de forma autônoma e interativa, a partir de uma gestão compartilhada e uma apropriada governança desses bens comuns (OSTROM, 1990).

As teorias da Escola de Indiana são só uma parte da grande discussão sobre as questões de cooperação na economia e ciência política, bem como da contraposição entre as “teorias da escolha pública” (*public choice*) e da “escola de reforma”. O “princípio da reforma” - de que a natureza fragmentada de governos locais em regiões urbanas concentradas e interligadas, constitui um grande problema político -, sugere que as administrações locais deveriam ser consolidadas em uma dimensão territorial e por meio de novos mecanismos de governo. Esse princípio é aceito por cientistas políticos e adotado por administradores públicos, urbanistas, economistas e planejadores. Embora tenha sido elaborado originalmente para áreas metropolitanas, ele também se aplica a outros espaços integrados ou integráveis territorialmente (CAPELARI; DE ARAÚJO; CALMON, 2016).

Influenciados pela carência de resultados práticos e efetivos, especialmente nos Estados Unidos onde o avanço das concentrações urbanas neste período foi intensa, Vicent Ostrom, Tiebout e Warren (1961) propuseram que os argumentos a favor de reformas amplas da organização federativa fossem amparados na ideia de que o problema estivesse na sua fragmentação. Essa concepção pode ser aplicada à problemática das relações intermunicipais em territórios formados por pequenos e médios municípios, exatamente no ponto em que o dilema não recaia sobre a escolha entre a opção de centralizar no grande ou distribuir para os pequenos. Mas, de analisar e identificar a escala de organização apropriada para cada tipo diferente de bem público e a natureza das externalidades produzidas por diferentes ações (CAPELARI; DE ARAÚJO; CALMON, 2016).

Outros trabalhos apontam que a gestão coletiva de bens comuns pode ser bem-sucedida e sustentada por muito tempo. Eles sugerem que pequenos grupos locais e populações maiores são capazes de elaborar as regras necessárias, garantindo o respeito dos envolvidos em relação ao uso de bens comuns. Com isso, sob uma abordagem do novo institucionalismo, as instituições seriam esse conjunto de regras de trabalho que determinam, entre outros, os participantes, as ações permitidas ou proibidas, as informações necessárias e a distribuição de benefícios (OSTROM, 1990). Assim, foi por meio de experiências reais de uso coletivo de bens comuns de longa duração, que Ostrom desenvolveu princípios de funcionamento para explicar a persistência destes sistemas.

É a partir dos resultados desses estudos que Ostrom (1990) defende que o cenário da “tragédia dos comuns” é evitável. Há muitos exemplos de sistemas de governança de recursos autogeridos, que observados como sistemas adaptativos complexos, são mais capazes de cuidar coletivamente de recursos comuns do que na condição tradicional de um sistema concebido sob uma coordenação centralizada. Segundo a autora, na situação policêntrica, tais mecanismos poderiam atuar de maneira diferente sobre recursos diferentes.

Tratando sobre os fatores que afetam a ação coletiva, Ostrom (2005) elencou como princípios de governança, um conjunto de evidências, que quando ocorrem irão favorecer a utilização de recursos de acesso comum:

Quadro 7 - Princípios de governança que favorecem a ação coletiva no uso de recursos comuns

1	Fronteira e limites de uso dos recursos bem definidos, além de critérios claros para ingresso de novos usuários.
2	Regras de uso dos recursos claras e bem definidas.
3	Usuários têm o direito de modificar regras de uso dos recursos.

4	Monitoramento de infrações às regras estabelecidas para o uso desses recursos devem ser monitoradas.
5	Sistema de sanções graduadas de acordo com o tipo de infração.
6	Mecanismos para mediação e solução de conflitos no uso desses recursos.
7	Reconhecimento de direitos para organização e estabelecimento de regras de uso próprias.
8	Empreendimentos inter-relacionados (no caso de um grande sistema).

Fonte: Ostrom (2005).

Como indicadores de boas-práticas de governança, a ocorrência desses princípios reflete a capacidade de determinadas comunidades, ou arranjos cooperativos em se organizarem para o uso sustentável de recursos de acesso comum. Em termos metodológicos, a utilização de cada um desses princípios, como critérios objetivos para avaliação da governança, permite retratar o desempenho institucional da experiência de uso de recursos de acesso comum por meio da ação coletiva. Principalmente por conta dessa possibilidade, essa foi uma das estratégias metodológicas aplicadas no presente trabalho e, que será apresentada em maiores detalhes no capítulo que versa sobre os procedimentos metodológicos.

Finalmente, sobre o papel do Estado como agente coordenador, regulador e colaborador, Ostrom reconhece a sua importância. Contudo, refuta sua essencialidade ao demonstrar de forma empírica, por meio de estudos de casos em contextos locais e poucos atores, que a iniciativa, a interação e a comunicação entre esses atores são suficientes para cooperação e desenvolvimento de ações coletivas gerarem resultados.

Para demonstrar como esses resultados são alcançados a partir da interação entre os atores e da influência de variáveis externa, e como esses elementos influenciam o comportamento dos atores nas arenas de decisões, Ostrom desenvolveu o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*. O qual será apresentado em detalhes no capítulo de procedimentos metodológicos, juntamente com as análises e questões sobre conceitos como situação de ação, a posição do ator e os padrões de interações.

Vimos até aqui, que apesar das primeiras pesquisas sobre ação coletiva e CPRs terem sido realizadas em um contexto de manejo de recursos naturais, há elementos que caracterizam os consórcios públicos como ação coletiva entre atores governamentais. Visto que, as ações são compartilhadas entre os municípios, a partir de responsabilidades e direitos negociados e definidos coletivamente. Especificamente os consórcios públicos intermunicipais, objeto dessa pesquisa, também se enquadram nos postulados dos CPRs. Pois, como relações de cooperação horizontal entre atores governamentais de um mesmo nível, cooperam e compartilham recursos e iniciativas de forma voluntária e autônoma, sem interferência de um ente regulador superior como o governo estadual ou o governo federal.

No caso específico da cooperação intermunicipal, os entraves a uma ação coletiva governamental poderão relacionar-se com os tipos de serviços, bens oferecidos ou ainda com o modo como se relacionam com os interesses e os objetivos dos atores envolvidos. Além, do nível de complexidade dos procedimentos, a morosidade e a possibilidade de conflito nos processos de decisão, com os valores preponderantes em um dado contexto territorial. É preciso considerar também a função que os “empreendedores institucionais” deverão desempenhar, na construção de redes de cooperação baseadas na confiança (OLIVEIRA; BREDAS-VASQUEZ, 2016).

O dilema apresentado por Olson e Hardin mudou a forma de entender a ação coletiva, que continua a ser considerada como um desafio de difícil realização. No entanto, tanto a reflexão teórica apresentada por Ostrom (1990), quanto diversas experiências empíricas em termos de governança territorial e de cooperação intermunicipal, mostram a possibilidade de gestão de bens comuns de longa duração permitindo identificar critérios para um manejo eficaz e sustentável. Assim, segundo a autora, as instituições voluntárias adaptadas às circunstâncias locais podem oferecer soluções eficazes na coordenação de ações e na resolução de problemas de ação coletiva.

3.3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

Iniciaremos a discussão do terceiro eixo teórico da pesquisa, que envolve mais diretamente os consórcios públicos, tratando da cooperação intermunicipal como uma categoria das experiências de relações intergovernamentais inseridas no contexto do federalismo brasileiro. Sobre o federalismo, como sistema de governo, apresentaremos e trataremos de como suas características e suas dinâmicas servem de base para o entendimento e explicação das relações entre os entes e atores governamentais, que estão envolvidos com as iniciativas de consorciamento intermunicipal.

3.3.1 Relações intergovernamentais no contexto do federalismo brasileiro

O federalismo - mesmo considerado um sistema político de organização do Estado com características específicas definidas - na prática política e na repercussão legal desses elementos conceituais, proporcionou com que cada federação adquirisse as suas particularidades a partir de fatores tão diversos como: o histórico das suas unidades federativas; o seu processo político constitutivo e o processo legal constituinte; bem como as realidades e desigualdades sociais,

econômicas e culturais dos diversos perfis territoriais que compõem essas unidades (ZIMMERMANN, 2005).

Desse modo, o presente estudo se focará na análise do federalismo brasileiro e de suas particularidades mais relevantes em termos de repercussão no cenário nacional de cooperação intergovernamental e, particularmente, dos consórcios públicos intermunicipais. Alguns conceitos e reflexões trazidos a seguir, sejam oriundos da literatura internacional por contemplarem aspectos federativos institucionais e para análise de políticas públicas, servem de subsídios teóricos e metodológicos para análises de diversos tipos de arranjos federativos, incluindo o modelo de federalismo democrático brasileiro.

Considerando o processo de surgimento federalismo ou de constituição dos Estados federados, Zimmermann (2005) caracteriza a experiência brasileira como um federalismo por segregação. Isto porque, a ideia de federação emerge a partir de necessidade de agregação de diferentes unidades de governos autônomos de Estados soberanos (dito federalismo por agregação, como os Estados Unidos e a Alemanha, por exemplo) ou para reorganização de um país até então unitário (como no caso do Brasil). Além disso, pode funcionar como resultante da conjugação dessas duas possibilidades anteriores.

Desta forma, pode-se afirmar que a Federação é um sistema político de natureza intermediária entre o Estado Unitário e a Confederação. Outro elemento característico essencial da federação é a sua Constituição, pois é a base que estabelece o arcabouço legal fundamental da federação, norteando a instituição de leis e normas que definem as responsabilidades e limites de atuação de cada um dos entes federados (ZIMMERMANN, 2005).

Outro atributo geral fundamental para o bom funcionamento de qualquer tipo de arranjo federativo, independente das suas particularidades e das suas relações naturalmente conflituosas entre as unidades, é a existência de instituições formais ou informais. Mas, que sejam necessariamente baseadas nos diferentes interesses pela manutenção da União e pela autonomia das Unidades. Neste sentido, é preciso considerar outras características estruturais importantes dos Estados Federais como a existência de, pelo menos, dois níveis de governo; uma Constituição promulgada na qual se define formalmente as responsabilidades e limite dos níveis de governo existentes ao mesmo tempo, garantindo a autonomia dos mesmos; representação das unidades federadas nas câmaras altas, centrais ou nacionais e; existência de instituições como os Tribunais Superiores, para resolução de conflitos de ordem Constitucional e entre os diferentes níveis e unidades de governo (REZENDE, 2013).

Como decorrência destes aspectos essenciais do federalismo, cada esfera de governo deve ter sua existência prevista constitucionalmente gerando processos de centralização ou de

descentralização de responsabilidades e atividades. Assim, outra possibilidade é a ocorrência de assimetrias entre as atribuições do governo nacional e as competências nos níveis de governo subnacionais, como os governos estaduais e municipais, no caso do Brasil.

A respeito da natureza das relações intergovernamentais, Abrucio e Sano (2013) compreendem a cooperação, em sentido geral, como uma prática em que atores autônomos se reúnem com o objetivo de obterem ganhos partilhados, por meio da divisão de riscos e recursos. Esse entendimento contempla o que se reconhece como associações, consórcios, alianças e articulações em torno de ideais partilhados, realizadas entre entes Federados. A referenciada obra também cita que alguns autores diferenciam as situações de conflito e de competição das relações de cooperação. Seja por manter uma certa proximidade conceitual ou por permitir fazer uma analogia com a cooperação intermunicipal, que é tipicamente caracterizada pelo fato das atividades agregadas e recursos compartilhados gerarem um retorno maior para todos os envolvidos.

De forma aplicável à cooperação intermunicipal, os mesmos autores apontam que o desafio de um sistema policêntrico como são os consórcios públicos, é resolver conflitos e manter a competição dentro de certos limites. Assim, para entender os diferentes aspectos da cooperação entre municípios com fortes relações regionais é necessário analisar as muitas possibilidades de arranjos formais e informais, que podem existir para resolver problemas de dimensões territoriais (ABRUCIO; SANO, 2013).

O cenário atualmente no âmbito social e político brasileiro é marcado pela desigualdade de condições, bem como as capacidades entres os níveis de governo e pela necessidade de reafirmação democrática do federalismo no plano subnacional (ABRUCIO; SANO, 2013). Assim, o principal desafio do federalismo no Brasil é a combinação dos paradigmas da autoridade inclusiva e da autoridade interdependente, segundo definições de modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local proposto por Wright (1997) *apud* Abrúcio e Sano (2013). Isso significa que as iniciativas e experiências, das diversas modalidades de associativismo territorial no Brasil, precisam contar com o apoio do governo federal ou dos governos estaduais aos governos municipais. Ao mesmo tempo, que esse apoio não pode afetar a autonomia de todos os entes federativos.

Os mesmos autores propõem também que essa conjugação pode ser viabilizada por meio da instituição de arenas de participação e de deliberação, combinados a mecanismos também instituídos que garantam os direitos federativos dos municípios. As interações entre as diferentes instâncias de poder federativas podem originar e desenvolver formas mais adaptadas de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas. Por causa

disso, necessariamente, são marcadas pelo conflito de poder e sustentadas pela negociação entre esferas e unidades de governo (ABRUCIO; SANO, 2013).

Esse dilema de conjugação da autoridade inclusiva e da autoridade interdependente, foi anteriormente identificada por Elazar (1987) e Burgess (2006) *apud* Grin (2019), como um desafio da combinação da autonomia com a interdependência. Isso foi feito em outros contextos federativos, marcados pela heterogeneidade das unidades federadas. Embora o maior grau de desigualdade regionais no Brasil agregue ainda mais complexidade, não apenas para o funcionamento pleno e efetivo do federalismo, mas também para a investigação e o entendimento de todo esse contexto.

Desta forma, para lidar com essas heterogeneidades e desigualdades regionais típicas do federalismo brasileiro, as iniciativas de cooperação carecem de regras que visem fortalecer o associativismo territorial. Esta possibilidade foi prevista pela Lei dos Consórcios, com a finalidade de reforçar a cooperação intergovernamental horizontal e de combater os seguintes efeitos indesejáveis da descentralização das políticas:

- a) **de natureza local:** autarquismo municipal, criação de novos municípios, competição entre localidades pela atração de investimentos econômicos e falta de capacidade estatal;
- b) **de natureza intergovernamental:** falta de definição de responsabilidades compartilhadas, arranjos verticais de coordenação de políticas e fragilidades legais relacionadas ao associativismo intermunicipal (GRIN, 2019, p. 40).

3.3.2 Tipos de relações intergovernamentais e o papel dos governos estaduais

As relações intergovernamentais, de acordo com a diversidade dos níveis de governo que compõem o arranjo e no âmbito do federalismo brasileiro, podem ser categorizadas em dois tipos principais.

As **relações horizontais** são de um tipo de interações intergovernamentais, que têm como principal característica o fato de as relações ocorrerem entre governos da mesma natureza ou equivalentes. Ou seja, entre entidades governamentais de um mesmo nível político territorial. Um exemplo dessa tipologia é o relacionamento que ocorre no Brasil entre governos estaduais ou entre governos municipais. As relações horizontais ocorrem tipicamente em iniciativas em que os municípios desenvolvem a gestão associada para prestação de serviços públicos, formalizada por consórcios públicos intermunicipais como um tipo de arranjo

federativo de natureza cooperativa (BRASIL, 1988; ABRUCIO; SANO, 2013; ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

Essa é a natureza das relações mais marcantes da cooperação intermunicipal, embora em muitos casos do federalismo brasileiro e europeu, essas relações se complementam e em outros casos até compitam com as relações intergovernamentais verticais, que são interações entre entes governamentais de diferentes níveis ou esferas de governo (ABRUCIO; SANO, 2013). Esse segundo tipo de relação intergovernamental é identificado, particularmente, em situações que têm como finalidade o financiamento e o desenvolvimento compartilhados de políticas públicas de interesse comum de mais de um nível de governo. Ele ocorre por meio de descentralização de recursos, mas sem a necessidade de vínculo ou obrigatoriedade legal ou constitucional. Essa possibilidade também caracteriza de forma marcante o cenário de diversidade cooperativa do federalismo brasileiro (BRASIL, 1988; ABRUCIO; SANO, 2013).

Por outro lado, um dos focos de análise dessa pesquisa é também o papel do governo estadual nas **relações intergovernamentais verticais** com os governos municipais, como um agente articulador, apoiador e coordenador dos processos de formação e funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais. Esse é um fator importante na medida em que diferencia dos casos mais frequentes dos estudos sobre relações intergovernamentais, que majoritariamente analisam o papel do governo federal como coordenador federativo.

Este trabalho difere de outros estudos, que de alguma forma investigam o papel do governo estadual, mas como agente da descentralização de políticas públicas. Nesse caso, em um papel correspondente ao desempenhado pelos municípios nos consórcios públicos intermunicipais. Temos como exemplo os trabalhos de Tandler (1998), sobre as práticas efetivas de descentralização de políticas em algumas gestões do governo do estado do Ceará; e de Segatto (2015) e de Segatto e Abrucio (2016), sobre descentralização de políticas nacionais e regimes de colaboração na área de educação, que inclusive incluem experiências do Estado do Ceará.

Assim, ainda que mantenha algum nível de relação conceitual com o foco analítico desses trabalhos, a presente pesquisa visa suprir em parte a carência identificada por Abrúcio e Sano (2013) de estudos sobre federalismo e políticas públicas que abordem a relação entre as dimensões de articulação intermunicipal e coordenação vertical. Nesse sentido também merece referência o trabalho de Julião (2018), sobre cooperação intergovernamental e estratégia de coordenação estadual nos consórcios públicos de saúde no Ceará, por tratar do papel do governo estadual nesses consórcios. Contudo, a participação ocorre de forma direta como ente consorciado e, conseqüentemente, mais comprometida do que nos casos dos consórcios

estritamente intermunicipais como é o caso dos consórcios para gestão de resíduos sólidos no mesmo estado.

Como ponto em comum, esses trabalhos têm em suas conclusões a confirmação da tese de que a adesão e o desenvolvimento pelos governos dos estaduais e municipais, de iniciativas de descentralização de políticas públicas, são realizados com menor dificuldade. E, maior efetividade quando esses arranjos podem conter com atuação de um ente governamental, de um nível hierárquico superior. De tal modo, o papel de coordenação horizontal e vertical desempenhado pelo governo estadual tem caráter essencial, seja atuando apenas como agente de articulação e apoio, como no caso dos consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos no estado. Ou mesmo, participando efetivamente da cooperação como ente consorciado, que é o caso dos consórcios verticais dos quais o Ceará foi pioneiro ao adotar esta modalidade de consórcio público para regionalização de serviços de saúde, ainda no mesmo ano de promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (JULIÃO, 2018).

Desta forma, a grande variedade de dinâmicas de participações municipais em consórcios públicos nas diferentes áreas governamentais, indica a existência de variáveis endógenas que potencialmente afetam o processo de tomada de decisões, influenciando a opção dos gestores municipais quanto a participar ou não dos consórcios intermunicipais. Embora, essa questão tenha sido pouco explorada em outras áreas de atuação dos consórcios públicos intermunicipais, o que é uma das justificativas desse presente trabalho. Com isso, na saúde - área de atuação de 40% dos consórcios intermunicipais no país - a presença indutora dos governos estaduais tem sido uma dessas variáveis endógenas, com forte influência nas ações e deliberações dos municípios a respeito da participação no consórcio. E, também sobre a capacidade de investimento, de funcionamento e efetividade do arranjo cooperativo.

Citando trabalhos desenvolvidos em consórcios intermunicipais de saúde em outros estados, Julião (2018) sustenta que existe uma intensa ação de indução e sustentação desses consórcios pelos governos estaduais. Normalmente, eles são amparados ou alinhados a uma estratégia de regionalização, de formação de convênios para oferta de determinados tipos de serviços públicos ou de transferências diretas para financiamento de investimentos de capital e custeio das operações dos consórcios.

3.3.3 Cooperação intermunicipal na Europa

As primeiras experiências de arranjos institucionais para cooperação intergovernamental surgiram no Brasil, muito antes da regulamentação e oficialização dessas

iniciativas pela Lei dos Consórcios Públicos promulgada em 2005. Elas surgiram desde a década de 1970 e, continuam surgindo diversas experiências de cooperação intermunicipal na França, na Itália, na Espanha (GUTIÉRREZ; MENÉNDEZ; NEVADO, 2005) e em Portugal (RIBEIRO; FARIA, 2009; OLIVEIRA; BREDÁ-VÁZQUEZ, 2016), para a gestão associada de serviços públicos, particularmente nas áreas de saneamento básico, gestão de recursos hídricos e tratamento de resíduos sólidos (HULST; VAN MONTFORT, 2007; TAVARES; FEIOCK, 2014).

Em termos de experiências europeias, sob uma perspectiva de análise mais fortemente ligadas às questões urbanas, existem várias formas de parcerias para cooperação intergovernamental organizadas na forma de “redes de intercomunalidade” e de “governança metropolitana”. De acordo com Seixas (2013), ao tratar dos desafios para as políticas urbanas e da ação pública na cidade, mecanismos inovadores de descentralização administrativa e cooperação federativa e intermunicipal já têm destaque nos grandes temas e linhas operacionais de políticas urbanas, para as cidades da Europa desde os anos 1990.

No quadro a seguir é mostrado um recorte do quadro original, destacando as linhas de atuação que se referem mais diretamente a iniciativas tipicamente de cooperação e planejamento intermunicipal em cada eixo ou vetor de atuação das políticas e ações públicas urbanas dos municípios da Europa:

Quadro 8 - Eixos temáticos e linhas de atuação das políticas intermunicipais da Europa

Eixos Temáticos	Linhas de Atuação
Descentralização político-administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Regionalização (descentralização nacional e distrital); - Metropolização (descentralização nacional e distrital); - Distritos urbanos administrativos intermunicipais (descentralização intermunicipal); - Mecanismos de subsidiariedade e de cooperação vertical e horizontal.
Modernização organizacional e cultural da Administração Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Projetos de reorganização e de modernização administrativa; - Maior flexibilidade na gestão e no planejamento urbano e interurbano; - Mecanismos de cooperação pública horizontal.
Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> - Planos estratégicos integrados de municípios e regiões administrativas; - Planos estratégicos de desenvolvimento e de ordenamento regional/metropolitano; - “Contratualização” estratégica entre atores municipais e regionais.

Fonte: baseado em Seixas (2013).

Muitos desses mecanismos de organização e cooperação intermunicipais criados nas décadas de 1970 e 1980, em grande parte na Europa, foram abandonados posteriormente ou - tal como Brasil - simplesmente não chegaram a ser efetivamente implementados. Existem vários tipos e origens de problemas relacionados à falta de legitimidade, destacando como mais

importante a maneira autoritária, impositiva e pouco flexível em que estas experiências foram realizadas (TAVARES; FEIOCK, 2014).

Assim como no Brasil, alguns estudos já evidenciaram as dificuldades para formar e manter operantes os consórcios públicos e outras formas de cooperação formal entre governos locais em alguns países da Europa (DIEGUEZ, 2011; ABRUCIO; SANO, 2013; SEIXAS, 2013). Lá também é comum que estas iniciativas estejam frequentemente sujeitas ao utilitarismo político e à falta de coordenação integrada. Seixas (2013) defende ainda que estas experiências europeias de governança cooperada, sob este tipo de influência negativa, frequentemente geram uma situação em que estes problemas afetam as próprias políticas de escala mais municipal e local. E, às vezes, piorando problemas de gestão herdados das administrações municipais e aumentando uma cultura de competitividade enviesada entre os municípios.

Tantos nos casos específicos da cooperação intermunicipal em Portugal como na Espanha, a efetividade das experiências e os tipos de arranjos institucionais são fortemente influenciados pelos tipos de serviços públicos ou natureza dos bens compartilhados. Isso pode ocorrer pelas relações com interesses próprios de cada um dos atores envolvidos, pela complexidade operacional da cooperação, além de outros elementos ligados às dimensões territoriais e a fatores ambientais, populacionais e políticos locais, como valores culturais, o protagonismo de “empreendedores institucionais” (GUTIÉRREZ; MENÉNDEZ; NEVADO, 2005; RIBEIRO; FARIA, 2014; OLIVEIRA; BREDA-VASQUEZ, 2016). Assim, é principalmente por essa importância de elementos ligados às características do território e atributos locais que nesses e em outros trabalhos, as experiências são observadas localmente. Contudo, são analisadas a partir de uma perspectiva que tem a dimensão territorial como referência.

3.3.4 Consórcio públicos: dimensões, benefícios esperados e fatores que afetam a formação

São muitos os temas, questões e desafios relacionados aos processos de formação e funcionamento dos consórcios públicos. Partindo de uma proposta de análise dos consórcios públicos, por meio de quatro dimensões originalmente proposta por Nascimento e Sano (2019), alguns desses pontos foram distribuídos em dimensões e temas e esquematizados no quadro a seguir (Quadro 9), juntamente a uma descrição mais extensa e detalhada das questões e desafios incluídos em cada uma dessas dimensões:

Quadro 9 - Dimensões e principais temas, questões e desafios dos consórcios públicos

Dimensões	Principais temas, questões e desafios
Dimensão formal	Refere-se às questões institucionais ou legais dos consórcios, como a própria Lei dos Consórcios Públicos, suas regulamentações, as normas internas para constituição e operação dos consórcios, especialmente as sanções e os benefícios.
Dimensão econômica	Envolve as potenciais vantagens e benefícios referentes a ganhos de escala; otimização de recursos; superação de desigualdades regionais, bem como os desafios, práticas e condições necessárias para o alcance dos mesmos.
Dimensão política	Contempla as questões e necessidades referentes à transparência e prestação de contas, ao controle e à participação social; e aos potenciais benefícios ou prejuízos em processos políticos de negociação e tomada de decisão.
Dimensão gerencial	Abriga os temas técnicos gerenciais típicos da gestão pública como planejamento, controle e avaliação com a particularidade legal, contextual e política própria das ações coletivas intergovernamentais, o que gera necessidades referentes a um corpo técnico especializado, práticas inovadoras e acúmulo de aprendizado e gestão do conhecimento institucional.

Fonte: baseado em Nascimento e Sano (2019).

Apesar de todas essas questões e desafios listadas no quadro anterior fazerem parte da realidade dos consórcios públicos no Brasil, durante algum tempo, a problemática acadêmica, as soluções técnicas administrativa e políticas da gestão dos municípios a respeito da cooperação intermunicipal foram centradas no dilema entre cooperar ou não cooperar. Mais recentemente, essa lógica dicotômica vem sendo substituída nos estudos internacionais e nacionais por visões que destacam a necessidade de construir mecanismos e dispositivos de coordenação. Além de, parceria no mesmo nível e entre níveis diferentes de governo para resolver necessidades de ação coletiva e típicos problemas das políticas públicas (FRANZESE, 2010).

Diante desse dilema, ou da necessidade de desenvolver mecanismos eficientes de coordenação e cooperação, devem ser considerados os benefícios esperados pelos governos municipais ao participar da formação de consórcios públicos. Segundo Grin (2019), dentre esses benefícios esperados, destacam-se:

- a) Aumento na capacidade de atendimento aos cidadãos e no alcance das políticas públicas;
- b) Maior disponibilidade de recursos e apoio coletivo;
- c) Maior retorno e eficiência no uso dos bens e recursos compartilhados;
- d) Possibilita o desenho de políticas públicas de âmbito regional na área de desenvolvimento econômico local ou territorial;
- e) Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios;

- f) Melhor governança e transparência das decisões públicas possibilitando ampliar o controle da sociedade sobre a ação dos governos;
- g) O aprendizado e a inovação gerados pelos consórcios, induz o surgimento de soluções para problemas comuns e a construção de redes de relacionamento intergovernamental;
- h) Sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira do processo de operação do serviço público desempenhado pelo consórcio.

Nas análises sobre a formação de consórcios públicos, para além das já apresentadas abordagens sobre relações intergovernamentais, duas correntes teóricas predominam: capital social e escolha racional. Caldas (2008) sugere que a formação de consórcios públicos ocorre segundo uma composição entre estas duas correntes, e sob a influência de fatores históricos ligados à região ou aos territórios. Os argumentos alinhados à corrente da escolha racional explicam a formação de consórcios públicos, pela ação racional dos atores governamentais municipais e buscando otimizar seus ganhos a partir de incentivos oferecidos aos municípios de forma vertical. Isso acontece tanto pelo governo federal ou pelos governos dos estados, como forma de induzir os municípios a se consorciarem (TEIXEIRA; DOWELL; BUGARIN, 2002; TEIXEIRA, 2006). Sob essa lógica, Arretche (1999) já havia defendido que esses incentivos administrativos e financeiros oferecidos pelo governo federal têm grande poder para induzir, embora não determine por si só, comportamentos no jogo federativo.

Por outro lado, é preciso considerar outros estudos empíricos de experiências de cooperação intermunicipal ocorridas tanto no Brasil (KLINK, 2001; GARSON, 2009; NASCIMENTO, 2012; ABRUCIO; SANO, 2013; PINHEIRO, 2018) como na Europa (PRATES, 2010; DALLABRIDA, 2015; OLIVEIRA; BREDAS-VASQUEZ, 2016). Eles indicam que o surgimento e consolidação dos consórcios públicos estão relacionados a três aspectos principais: 1) ao interesse mútuo dos participantes; 2) à relação entre custos envolvidos e benefícios decorrentes dessa cooperação e; 3) à confiança que cada administração municipal deposita na relação com os outros municípios.

Desse modo, ao considerar as condições próprias dos municípios de pequeno e médio porte brasileiros, foi elaborada uma síntese descritiva de fatores que são citados na literatura como favorecedores do consorciamento intermunicipal. Esses fatores também destacados e categorizados no quadro a seguir, por estarem presentes, em maior ou menor escala, na conjuntura política territorial e intermunicipal dos pequenos e médios municípios brasileiros e nordestinos.

De forma inversa, há também muitos aspectos que dificultam algumas formas de cooperação intermunicipal no Brasil. Mesmo sendo reconhecidamente uma boa alternativa para

os municípios se associar, isto não quer dizer que necessariamente o farão. E, se o fizerem, isso não garante que sua articulação e cooperação intermunicipal seja duradora e sustentável.

Quadro 10 - Fatores que afetam a formação de consórcios públicos em municípios de pequeno e médio portes

Fatores favorecedores	Fatores limitantes
Existência de uma identidade regional ou territorial previa (catalisador político e social que favorece a atuação cooperada).	Falta de integração e de coordenação de ações na descentralização e regionalização de políticas públicas pelos estados.
Questões que envolvem “tragédias dos comuns” (problemas com recursos e serviços compartilhados entre os municípios e considerados como bens comuns. A cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado).	Cultura de gestão individualista e autárquica dos municípios.
Regras sistêmicas e mecanismos de indução financeira e benefícios fiscais vinculados à descentralização e regionalização de políticas públicas (impulsiona a adesão e novas áreas para consorciamento).	Ausência de uma identidade regional (aliada ao baixo capital social das instituições locais).
Apoio instrumental e indução do governo estadual ou federal (reduz rivalidades e incertezas entre prefeitos).	Disputas político-partidárias entre prefeitos.
Pactos políticos entre governadores, prefeitos e outros atores políticos locais potencialmente concorrentes (critérios técnicos devem se sobrepor aos interesses políticos).	Burocracia do Direito Administrativo (interpretação extremamente legalista e pouco realista por parte dos Tribunais de Contas).
A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal (incentivam os atores a buscar diversas formas e áreas para consorciamento).	Falta de coesão, articulação e cooperação federativa (advinda entre outros níveis de governo e os municipais).
A existência de atores e lideranças políticas relevantes engajadas e de gestores e técnicos municipais capacitados sobre consórcios.	Ineficiência e falta de conhecimento da gestão pública municipal (dificulta a organização inicial de consórcios).
Características semelhantes ou equivalentes em relação a fatores como população, finanças e políticas.	Pouco destaque que a gestão e a governança territorial e a cooperação municipal, ainda tem na agenda gestão pública brasileira.
A existência de outras experiências ou iniciativas de cooperação, de ações ou de decisões compartilhadas entre os municípios. O interesse e o espaço de participação de atores representantes da sociedade civil nos processos e decisões políticas.	Falta de capacidade técnica e administrativa e de poder de negociação, tanto com outros órgãos governamentais quanto com fornecedores externos, dos pequenos e médios municípios.

Fonte: baseado em Dieguez (2011), Abrúcio e Sano (2013), Seixas (2013) e Grin (2019).

Concluindo o capítulo, cabe destacar que o balanço da literatura realizado por Grin (2019) se mostrou uma das importantes referências teóricas para essa tese. Na medida em que, ao realizar uma ampla revisão bibliográfica, cumpre de forma efetiva, o importante papel de sistematização de pressupostos teóricos. Eles servem de base para o desenvolvimento desta e de outras futuras pesquisas, que utilizem a mesma abordagem do presente trabalho.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: ANÁLISE INSTITUCIONAL E ABORDAGEM TERRITORIAL

4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL E PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

4.1.1 Caracterização geral da pesquisa

A pesquisa caracteriza-se por uma abordagem geral de natureza predominantemente qualitativa, pois pretendemos entender a natureza de um fenômeno por meio de sucessivas análises, interpretações e novas perspectivas, descobertas e desenvolvidas ao longo da pesquisa (RICHARDSON, 1985; FLICK, 2009). As relações de coordenação e cooperação intergovernamental e as práticas de governança territorial, desenvolvidas no processo de formação e funcionamento de consórcios públicos entre municípios médios do interior do Nordeste, são os objetos dessas sucessivas análises qualitativas.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados, a pesquisa caracteriza-se, especialmente nos seus passos principais como estudos de casos múltiplos, por serem um tipo de investigação empírica que analisa um conjunto de fenômenos em um contexto real e delimitado no espaço e no tempo. Como estudo de caso, um importante desafio da pesquisa é dialogar e contribuir para os eixos teóricos que a fundamentam (YIN, 2001). Nesse sentido, este trabalho pretende complementar as discussões sobre as relações de cooperação intermunicipal e a governança territorial, no contexto do federalismo brasileiro a partir de teorias vertentes do novo institucionalismo.

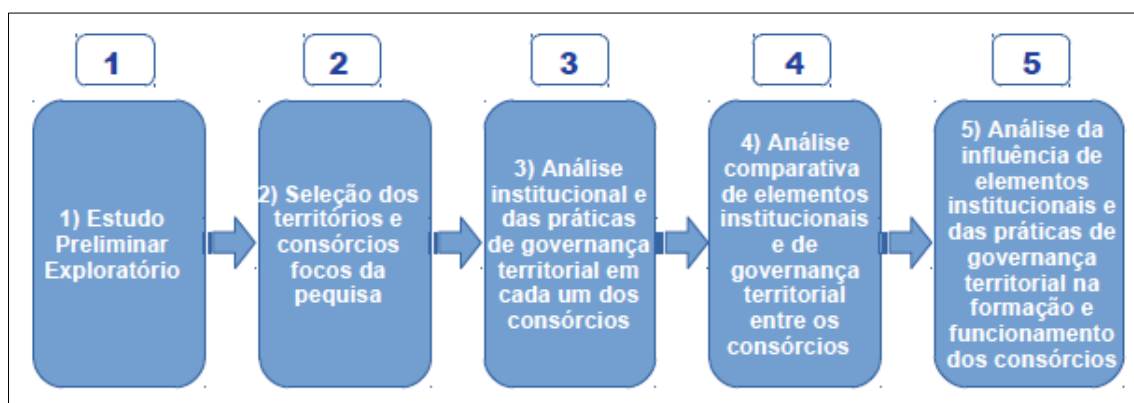
Ao caracterizar os estudos de casos, Yin (2001) também aponta a estratégia de utilização de múltiplas técnicas e fontes de dados para superar algumas limitações empíricas e aumentar a capacidade e confiabilidade dedutiva desta abordagem. Como será detalhado à frente, essa pesquisa faz uso dessa estratégia ao passo que propõe a triangulação de fontes distintas: levantamento bibliográfico, análise documental, e consulta aos atores participantes por meio de formulários e entrevistas semiestruturadas.

A presente pesquisa é caracterizada por ser um estudo descritivo, na medida em que a intenção é descrever a natureza e determinadas características dos fenômenos e estabelecer relações (FLICK, 2009). Os objetivos geral e específicos, já apresentados para a pesquisa, referem-se, em última análise, a caracterizar e descrever sob a ótica das teorias das ações coletivas e dos recursos comuns, a natureza desses objetos e dos fenômenos observados entre eles (relações de coordenação e cooperação intergovernamental, práticas de governança

territorial e processo de formação e funcionamento de consórcios públicos entre municípios médios do interior do Nordeste).

4.1.2 Processo metodológico

Figura 6 - Visão geral do processo metodológico



Fonte: elaborada pelo autor (2020).

Quadro 11 - Visão geral do processo metodológico: passos, abordagens e produtos esperados

Passo	Abordagens e procedimentos metodológicos	Produtos esperados
1	Realizar estudo inicial de caráter exploratório com levantamento de dados básicos e situacionais dos consórcios intermunicipais das cidades média do Nordeste, a partir de pesquisa bibliográfica, documental e em sítios oficiais dos consórcios e municípios na internet.	Panorama situacional dos consórcios públicos intermunicipais nas principais cidades do interior do Nordeste.
2	A partir do estudo preliminar, selecionar os consórcios e territórios focos da pesquisa, considerando critérios como o tipo de arranjo intergovernamental, a área de atuação e o estágio de implantação e funcionamento do consórcio.	Recorte amostral e seleção dos territórios e consórcios focos dos próximos procedimentos da pesquisa.
3	Para cada consórcio selecionado, avaliar as práticas de governança territorial e caracterizar os aspectos territoriais e elementos institucionais do IAD <i>Framework</i> (variáveis externas: atributos comunitários e regras em uso; fluxos de interação e de comunicação; e resultados e benefícios), a partir da triangulação das técnicas de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e conteúdos de formulários e questionários de entrevistas com os atores governamentais.	Para cada consórcio: - Matriz de variáveis do IAD <i>Framework</i> e elementos característicos do consórcio ou território; - Resultados do formulário de avaliação de práticas de governança territorial.
4	Realizar análise comparativa de elementos institucionais e das práticas de governança territorial dos consórcios, destacando similaridades e diferenças relacionados aos aspectos e características territoriais.	Quadro comparativo de similaridades e diferenças entre os elementos institucionais e as práticas de governança territorial nos consórcios.
5	Analisar os elementos institucionais e as práticas de governança territorial visando explicar como esses aspectos influenciam a ação coletiva voluntária de atores	Identificação de eventuais relações de causa e efeito entre elementos institucionais e as práticas de governança territorial, com os

	governamentais nos processos decisórios para a formação e funcionamento dos consórcios, por meio da identificação de relações de causa e efeito entre esses elementos e os resultados e benefícios já alcançados ou não por essas iniciativas de cooperação.	resultados ou benefícios associados aos consórcios.
--	--	---

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

4.2 ESTUDO EXPLORATÓRIO INICIAL: ANÁLISE DOCUMENTAL, COLETA DE DADOS E BASES CONSULTADAS

Um dos objetivos específicos da pesquisa foi realizar um levantamento de dados básicos e informações, além da avaliação sobre a situação os consórcios públicos nas cidades médias do Nordeste. Esse estudo inicial partiu de um caráter exploratório, posto que esse tipo de pesquisa é apropriado quando se quer obter um entendimento básico e geral acerca de determinados fenômenos (FLICK, 2009). Assim, seu uso é justificado já que a intenção do estudo é traçar um panorama situacional dos consórcios públicos, nas principais cidades do interior do Nordeste e selecionar casos representativos em termos de: estágio de implantação e funcionamento; área(s) de atuação; e características e elementos territoriais que afetam as práticas de cooperação intermunicipal e de governança territorial.

Para complementar e qualificar o processo de levantamento dessas informações, foi utilizado como instrumento de coletas de dados, o “Formulário para coleta de informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Dados básicos, trajetória institucional e governança do consórcio” (Apêndice A). Esse formulário foi disponibilizado na internet e solicitado seu preenchimento para técnicos ou gestores dos consórcios e municípios, previamente identificados por meio de consultas às bases de dados sobre consórcios públicos utilizados por essa pesquisa, as quais são referenciadas no tópico seguinte.

As informações e dados provenientes da análise documental e das consultas às bases de dados da pesquisa, além de comporem integralmente o estudo preliminar “Panorama situacional dos consórcios públicos intermunicipais nas principais cidades do interior do Nordeste”, constituem, combinado ao referencial teórico bibliográfico e a visão dos representantes dos atores governamentais, os três pilares para as análises posteriores da pesquisa baseadas na triangulação de fontes e técnicas em estudos de casos múltiplos (YIN, 2001).

As principais referências documentais utilizadas na pesquisa são a legislação sobre consórcios públicos, os documentos oficiais de planos, programas e outros instrumentos oficiais de gestão e transparência dos consórcios, dos municípios e do governo estadual:

- a) Legislações estaduais sobre consórcios públicos, resíduos sólidos, regiões metropolitanas e regiões de planejamento;
- b) Plano Estadual de Resíduos Sólidos - 2016. Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará: (SEMA, 2016);
- c) Documentos e estudos técnicos do programa de consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no Estado do Ceará: (CIDADES, 2018b, 2018c);
- d) Documentos oficiais dos consórcios: protocolos de intenções, contratos de gestão, contratos de programa, contratos de rateio e outros relatórios de gestão, transparência e prestação de contas;
- e) Sítios oficiais dos consórcios, municípios e do Governo do Estado do Ceará.

4.2.1 Bases de dados consultadas

As seguintes bases de dados foram utilizadas como fontes básicas e ponto de partida da coleta dos dados e, as informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do Nordeste.

Bases de dados sobre os municípios:

- a) Bases de dados oficiais sobre os municípios;
- b) Perfil dos Municípios Brasileiros. Informações Básicas Municipais (IBGE, 2015b);
- c) Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2018);
- d) Plataforma na internet: Sistema de Informações Geossocioeconômicas do Ceará⁵ (IPECE, 2019).

Bases de dados sobre os consórcios públicos:

- a) Perfil dos municípios brasileiros - Base de Dados 06: Articulação Interinstitucional (IBGE, 2015b);
- b) Estudo técnico: mapeamento dos consórcios públicos brasileiros. Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018);
- c) Plataforma na internet: Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (CONSÓRCIOS, 2019);

⁵ Ver em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br>

- d) Dados abertos do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)⁶;
- e) Observatório Baiano de Regionalização⁷;
- f) Sítios na internet e documentos oficiais dos consórcios;
- g) Páginas nos sítios oficiais na internet dos consórcios, dos municípios e dos governos estaduais;
- h) Protocolos de intenções e contratos de constituição dos consórcios públicos;
- i) Contratos de programas e contratos de programas dos consórcios públicos;
- j) Atas de reuniões e assembleias dos consórcios públicos;
- k) Serviços de informações ao cidadão dos consórcios, das prefeituras ou dos governos estaduais, de acordo com a lei de nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI).

O quadro seguinte apresenta uma síntese dessa seção, relacionando as referências bibliográficas dos principais documentos e bases de dados consultados na pesquisa:

Quadro 12 - Estudo exploratório inicial: principais documentos e bases de dados consultadas

Legislação, Documentos Oficiais, Informações Estatísticas e Outras Bases de Dados	
(BRASIL, 1998, 2005, 2007)	Emenda Constitucional 19/1998; Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios); Decreto nº 6.017/2007 (Regulamento da Lei dos Consórcios)
(BRASIL, 2010)	Lei nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)
(SEMA, 2016; HERBSTER, 2019)	Secretaria do Meio Ambiente Plano estadual de resíduos sólidos de 2016; Secretaria das Cidades - Consórcios de resíduos sólidos no estado do Ceará.
(IBGE, 2015, 2015b)	Perfil dos Municípios Brasileiros. Informações Básicas Municipais de 2015a; Perfil dos Municípios Brasileiros. Base de Dados Articulação Interinstitucional de 2015b.
(IPECE, 2018; IPECE, 2019)	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE): - Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses; - Plataforma na Internet: Sistema de Informações Geossocioeconômicas do Ceará (IPECEDATA) ⁸ .
(CNM, 2018; CONSÓRCIOS, 2019)	Confederação Nacional de Municípios (CNM): - Estudo Técnico: Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros, em 2018; - Plataforma na Internet: Observatório Municipalista de Consórcios Públicos ⁹ , em 2019.
(CNPJ, 2020)	Base de dados e mecanismos de consulta ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

⁶ Ver em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/consultas-cnpj>

⁷ <http://www5.saude.ba.gov.br/obr/>

⁸ <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br>

⁹ <http://www.consorcios.cnm.org.br/>

4.3 ESTUDOS DE CASOS: PROCESSO E CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DOS TERRITÓRIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Partindo do problema inicial da pesquisa, ou seja, das dificuldades para formação e funcionamento de consórcios públicos intermunicipais entre municípios brasileiros de pequeno e médio porte, procurou-se aplicar uma série de critérios para seleção dos territórios, municípios e experiências de cooperação intermunicipal. Para que, assim, se constituísse uma amostra ao mesmo tempo apropriada e viável para investigação do problema em questão.

Nesse sentido, de forma geral, buscou-se selecionar uma amostra de territórios e municípios que fossem representativos e comparáveis em relação aos principais aspectos socioeconômicos, sendo essa razão da delimitação da amostra da pesquisa partir da Região Nordeste. De modo específico, procurou-se por experiências de consórcios públicos comparáveis, que se destacam em termos de arranjo institucional, área de atuação e estágio de implementação da iniciativa.

Nos capítulos anteriores deste trabalho, já foram apresentados alguns dados, informações e constatações sobre o cenário brasileiro dos consórcios públicos, que justificam a escolha do tema e subsidiam os critérios adotados para o recorte amostral e escolha dos territórios e municípios como loci principais da pesquisa.

Nesses tópicos é justificada a seleção de um subconjunto de 3 cidades médias do interior do estado do Ceará (Sobral, Juazeiro do Norte, Crato) como candidatas a lócus para análise inicial da pesquisa principalmente por conta dos seguintes fatores:

- a) Por serem representativas em termos de variedade de características territoriais;
- b) Por fazerem parte de consórcios oriundos de um mesmo esforço de articulação intergovernamental e fomento do governo estadual à formação de consórcios públicos
- c) Intermunicipais para manejo e gestão de resíduos sólidos e portanto, semelhantes com relação ao tipo de arranjo institucional;
- d) Por serem representativas em termos de situação de implantação do consórcio, além de outros fatores relevantes para o processo de tomada de decisão e efetividade da cooperação intermunicipal, como o tamanho do grupo, e os papéis dos entes governamentais estaduais e municipais.

É importante ressaltar o fato de que foram identificadas inconsistências, imprecisões e desatualizações das informações do Perfil dos Municípios Brasileiros - Base de Dados 06:

Articulação Interinstitucional (IBGE, 2015a). Quanto a isso, é oportuno destacar o seguinte ponto, em razão da relação com o processo de escolha do recorte amostral da pesquisa:

- a) Consta na publicação que os municípios de Juazeiro do Norte e Sobral informaram que em 2015 não participavam de consórcios com outros municípios. Na verdade, esses municípios já tiveram seus consórcios de resíduos sólidos formalizados e constituem os estudos de casos foco da pesquisa de campo e análise comparativa do presente estudo (CGIRS-RMS, 2009; COMARES-UC, 2009a).

Assim, por conta do impacto desses dados e informações nas análises prévias acerca do panorama regional - sobre consórcios públicos intermunicipais nas cidades médias do interior do Nordeste e na já citada relação com o processo de escolha do recorte amostral da pesquisa - foram realizadas pesquisas dos tipos documental e bibliográfica já no ano de 2019. E consultas junto às prefeituras dos 18 municípios médios do interior do Nordeste, sobre a situação dos consórcios que foram informados na pesquisa do IBGE.

No quadro seguinte, são especificados os critérios de seleção dados ou informações que justificam o recorte realizado em cada um dos sucessivos passos do processo de seleção do lócus da pesquisa:

Quadro 13 - Seleção dos territórios da pesquisa: passos e critérios adotados

Passo	<i>Locus da pesquisa</i>	Critério(s) de seleção/justificativa(s)
1	Cidades médias da Região Nordeste do Brasil	Cenário geral de cooperação próprio do Nordeste e características e dinâmicas territoriais próprias das cidades médias da Região.
2	Cidades médias do interior dos estados do Nordeste do Brasil	Porte da cidade e região estadual do território: Exclusão de capitais e das cidades médias de suas regiões metropolitanas, por conta da dinâmica territorial própria e dos estudos já desenvolvidos com foco nesses territórios.
3	Cidades médias do interior do Nordeste que participam de consórcios públicos	<u>Participação em consórcios públicos</u> : Seleção de municípios que têm algum tipo de experiência de cooperação em consórcios públicos (participação ou intenção de participação), que sirva como fenômeno observável, como objeto de análise e como unidade comparativa da pesquisa.
4	Cidades médias do interior do estado do Ceará que participam dos consórcios públicos intermunicipais para resíduos sólidos: Crato, Juazeiro do Norte e Sobral	<u>Área de atuação do consórcio, tipo de arranjo institucional e papel do governo do estado</u> : Os 26 consórcios públicos intermunicipais para resíduos sólidos do Ceará compartilham de um mesmo tipo de arranjo institucional em que o governo do estado não é membro efetivo do consórcio, mas tem papel essencial na articulação e no apoio técnico aos municípios para formação dos consórcios, e na construção e cessão aos consórcios de infraestrutura específica para a gestão de resíduos sólidos.

Passo	<i>Locus da pesquisa</i>	Critério(s) de seleção/justificativa(s)
6	Cidades médias participantes dos consórcios intermunicipais para resíduos sólidos das regiões metropolitanas do interior do Ceará: Crato, Juazeiro do Norte e Sobral	<u>Estágio de implementação e potencial comparativo entre os consórcios, territórios e municípios:</u> Os dois consórcios além de serem diversos e representativos em termos de trajetória de formação e estágio de implementação, têm maior potencial comparativo por fazerem parte do mesmo esforço de articulação do governo do estado e possuírem um mesmo perfil de consorciamento de cidades médias com municípios pequenos. As diferenças entre as características dos territórios e as condições e aspectos institucionais e de governança territorial dos consórcios e municípios, permitem investigar como esses fatores influenciam a cooperação intermunicipal.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Como resultado desse processo de seleção dos municípios e das experiências de cooperação intermunicipal, foco final da pesquisa, os consórcios públicos de resíduos sólidos da Região Metropolitana de Sobral e da Região Metropolitana do Cariri definem os objetos fenômenos e os *loci* para realização de pesquisa de campo, além da análise comparada como estudos de casos. Logo, é apenas para esses consórcios e territórios e para os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Sobral, como cidades média polos dessas regiões, que estão previstos a realização dos procedimentos de aplicação das entrevistas, levantamento e análise de informações sobre as dimensões, categorias e variáveis do IAD *Framework*.

4.4 PESQUISA DE CAMPO: INSTRUMENTOS DE COLETA E TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

4.4.1 Formulários para coleta de informações sobre os consórcios

Durante o processo de levantamento de dados e informações para elaboração do estudo inicial da pesquisa (“Panorama situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste”), foi utilizado o “Formulário para coleta de informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Dados básicos, trajetória institucional e governança do consórcio” (Apêndice A).

O uso desse instrumento de coleta de dados visa qualificar (levantar, complementar, confirmar, corrigir ou atualizar) os dados e informações levantados a partir de outras fontes da pesquisa, como detalhes do processo de formação, enquadramento jurídico e tipo de arranjo institucional, área(s) de atuação, quadro de municípios membros e sobre a situação atual do consórcio, dentre outras. Essas informações muitas vezes não estão disponíveis para consulta pública ou documental, como também é comum estarem desatualizadas. Esse cenário de

precariedade das informações sobre consórcios públicos já fora diagnosticado por recente estudo da CNM, tanto em nível nacional como em consórcios públicos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (CNM, 2018).

O formulário foi disponibilizado na internet, para os técnicos ou gestores dos consórcios preencherem os campos ou responderem as questões de forma simples e objetiva, como por exemplo, escolhendo um ou mais itens dentre uma lista de respostas possíveis (Apêndice A).

Além dos dados coletados por meio desse formulário, para elaboração do estudo descritivo de análise institucional e de avaliação das práticas de governança, produtos dos objetivos específicos c) e d), foi realizada uma consulta complementar aos representantes dos atores governamentais, por meio de entrevistas e questionários pré-estruturados. Para isso, os instrumentos utilizados foram:

- a) Questionário para entrevista: coleta de informações sobre a governança do consórcio (participação social, controle interno, controle externo e transparência e sobre eixos e variáveis do IAD *Framework* (Apêndice C);
- b) Formulário para avaliação de práticas de governança territorial nos consórcios para resíduos sólidos das cidades médias do interior do Ceará - Entrevistas com atores governamentais representantes dos consórcios e dos municípios” (Apêndice D).

Aplicado durante as entrevistas, esses formulários são compostos de perguntas abertas e de perguntas objetivas com possibilidade de justificativa nas respostas. Eles foram disponibilizados para o público respondente por meio de entrevista presencial ou via internet, após comunicação prévia e concordância de participação. Além disso, visando resguardar os direitos dos participantes, foi apresentando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice E).

O “Formulário para avaliação de práticas de governança territorial nos consórcios para resíduos sólidos das cidades médias do interior do Ceará - Entrevistas com atores governamentais representantes dos consórcios e dos municípios” (Apêndice D) é uma adaptação do instrumento proposto por Dallabrida (2015). Conforme orientação do autor, esse instrumento serve para a avaliação de práticas de governança territorial em arranjos cooperativos e, é apresentado e discutido mais à frente, ainda neste capítulo, no tópico “Avaliação de práticas de governança territorial”.

Após a aplicação dos formulários, foram realizadas entrevistas guiadas por roteiro de perguntas semiestruturadas, com o objetivo de coletar a visão e a avaliação de representantes dos atores governamentais acerca do processo de articulação e formalização dos consórcios e a participação dos municípios. O roteiro das entrevistas foi elaborado de acordo com pontos de interesse, relativos aos eixos e às variáveis do IAD *Framework*. A partir desses pontos de interesse foi elaborado o questionário que consta no Apêndice C e, aplicado nas entrevistas com atores governamentais representantes dos consórcios, dos municípios e do governo do estado.

A seleção dos gestores e técnicos para participação na pesquisa como respondentes dos questionários e, por meio da realização de entrevistas, partiu dos grupos ou perfis identificados na descrição da categoria “atores ou participantes”. Estes são pertencente às arenas de ação para tomada de decisão acerca dos dois consórcios analisados, e considerou a importância funcional anterior ou atual dos atores políticos e sujeitos representantes dos atores governamentais. Assim, sem levar em consideração os critérios de representatividade amostral do universo de todos os consórcios ou municípios do estado do Ceará.

No total foram respondidos 12 dos questionários enviados a 16 dos potenciais participantes previamente selecionados, e realizadas 8 entrevistas presenciais, entre os meses de outubro de 2019 a fevereiro de 2020. Essas entrevistas foram realizadas com prefeitos (2), gestores de órgãos do Governo do Estado (3) e gestores dos consórcios ou de órgãos municipais (3) da área ambiental ou de serviços públicos, conforme identificadas(os) a seguir.

Prefeitos das cidades médias participantes dos consórcios públicos de resíduos sólidos:

- a) **José Arnon Bezerra:** prefeito de Juazeiro do Norte - CE (2017-2020), município participante do consórcio Comares-UC;
- b) **José Ailton Brasil:** prefeito de Crato - CE (2017-2020), município participante do consórcio Comares-UC;
- c) **Ivo Ferreira Gomes:** prefeito do município de Sobral (2017-2020), município participante do CGIRS-RMS.

Gestores e técnicos das secretarias de governo estaduais, diretamente envolvidas com as iniciativas de formação dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos:

- a) **Vanessa Lima:** gerente da Célula de Resíduos Sólidos da Coordenadoria de Saneamento da Secretaria das Cidades;
- b) **André Pereira:** coordenador de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria das Cidades e Secretaria de Meio Ambiente - SEMA).

- c) **Alceu Galvão**: ex-gestor da Secretaria das Cidades e atual diretor executivo da Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce).

Gestores e técnicos dos consórcios e municípios responsáveis e diretamente envolvidos com o processo de formação e de funcionamento dos consórcios. Foram entrevistados:

- a) **Joselito de Lima Silveira**: secretário-executivo do consórcio CGIRS-RMS;
b) **João Frutuoso**: secretário-executivo do consórcio Comares-UC;
c) **Sidney Kal-Rais Pereira de Alencar**: superintendente da Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU).

4.5 CATEGORIAS ANALÍTICAS E VARIÁVEIS: O IAD *FRAMEWORK*

A escolha das categorias analíticas da pesquisa foi fundamentada nos conceitos apresentados no referencial teórico, e a partir de metodologias previamente utilizadas em estudos sobre ação coletiva e governança dos bens comuns. Especialmente, o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994; OSTROM; POLSKI, 1999) e os métodos propostos para avaliação de práticas de governança territorial (DALLABRIDA, 2015). Para a finalidade específica dessa pesquisa, as categorias analíticas foram também definidas pela forma como se identifica seus elementos e suas relações com outras categorias analíticas.

O IAD *Framework* foi proposto e desenvolvido para analisar cenários e fenômenos políticos. No qual os atores políticos, suas decisões e ações são influenciadas por um conjunto de fatores ditos institucionais e oriundos do mundo físico, dos aspectos culturais e das regras formais e informais, além de possibilitar a análise e facilitar inferências a respeito de como esses fatores institucionais interferem no comportamento dos atores. Assim, o IAD *Framework* foi utilizado para explicar a influência das instituições no comportamento dos atores e viabilizar a demonstração empírica, que as iniciativas e interações entre os atores na arena de decisões sofrem influência das variáveis externas relacionadas e influenciando os próprios atores e os resultados alcançados.

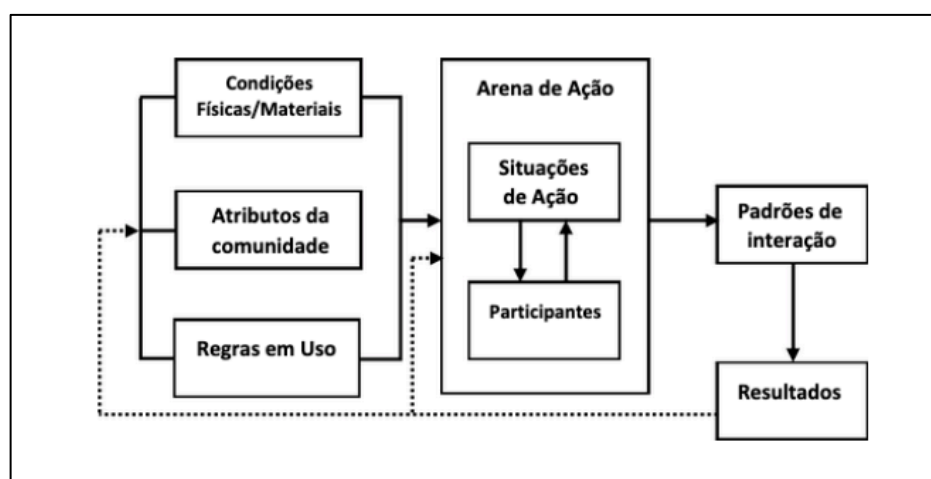
De acordo com o que foi originalmente proposto por Ostrom, Gardner e Walker (1994), a ferramenta IAD *Framework* trabalha com um conjunto estruturado de categorias ou variáveis distribuídos em quatro eixos, conforme organizado no quadro a seguir:

Quadro 14 - IAD *Framework*: estrutura geral de eixos, categorias e variáveis

Eixos do IAD Framework	Categorias ou grupo de variáveis
I) Variáveis externas	(i) Condições físicas / materiais, atributos ambientais e materiais do contexto;
	(ii) Atributos culturais da comunidade em que os atores estão inseridos;
	(iii) Regras em uso: regras de incentivos e restrições para as ações coletivas e dos atores.
II) Arena de ação	(i) Situação de ação;
	(ii) Atores ou participantes.
III) Padrões de interação e fluxos de comunicação	
IV) Resultados e benefícios	

Fonte: Ostrom, Gardner e Walker (1994).

O elemento conceitual central da estrutura do IAD *Framework* é a arena de ação, que é o ambiente de tomada de decisão e de interação entre os atores. O tipo de arena de ação é definido pelas características da situação de ação e dos atores. Enquanto as práticas, interações e comunicação entre os atores, dentro da arena, levam aos resultados do arranjo institucional (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

Figura 7 - Estrutura geral do IAD *Framework*

Fonte: baseada em Ostrom, Gardner, Walker (1994, tradução nossa).

O uso do IAD *Framework*, nessa pesquisa, seguirá os passos abaixo para investigar como as variáveis externas influenciam as decisões e as relações de cooperação entre os atores governamentais, por meio dos consórcios públicos:

- a) caracterizar as arenas de ação a partir da descrição das situações de ação e da identificação e consulta aos atores participantes;

- b) identificar e descrever as variáveis externas a partir da seleção dos atributos físicos, culturais e normativos mais diretamente associados às arenas e situações de ação previamente caracterizadas;
- c) analisar e buscar relações entre as arenas e as situações de ação com cada um dos conjuntos das demais categorias (variáveis externas, padrões de interação e resultados e benefícios gerados).

Para a consecução desses passos analíticos metodológicos faz-se necessário, portanto, uma completa definição de cada uma dessas categorias e variáveis. Além, da descrição de como cada uma delas se apresenta e como deve ser analisada na prática das situações particulares, analisadas nos estudos de casos da presente pesquisa.

O passo inicial em direção a esse propósito, é a exposição das definições constitutivas ou conceituais dessas categorias e variáveis de cada eixo nas próximas seções deste tópico. Contudo, segundo Richardson (1985), usar apenas esse tipo de definição é insuficiente para atendimento ao rigor do método científico, especialmente em pesquisas que envolvem a seara das ciências sociais. Uma vez que, pode gerar imprecisões que alteram as premissas de análise ou interferem no entendimento dos contextos e fenômenos, comprometendo a identificação de achados e as inferências da pesquisa.

Como estratégia adotada para evitar esse tipo de problema metodológico, logo abaixo às seguintes definições conceituais de cada um dos eixos do IAD *Framework*, serão também explanadas e sintetizadas em quadros as respectivas definições operacionais de cada uma das categorias e variáveis. A definição operacional funciona como um instrumento que aproxima os conceitos das situações reais destacando evidências, comportamentos e atividades que caracterizam a aplicação do conceito no fenômeno específico a ser investigado. Assim, uma definição operacional associa um conceito ou variável a um significado concreto ou um dado empírico, especificando os procedimentos analíticos necessários para identificar, avaliar e usar aquela determinada variável (RICHARDSON, 1985).

- I. Variáveis externas: são fatores que afetam os processos políticos e conseqüentemente os resultados desse processo, influenciando o comportamento dos indivíduos em uma situação de ação (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).
 - i. atributos ou condições do mundo físico: correspondem às características físicas ou materiais dos recursos considerados relevantes, para as práticas de ação dos atores ou para o alcance dos eventuais benefícios ou resultados. Os dados e informações sobre os atributos do mundo físico constituem uma importante base

de fundamentos empíricos para caracterizar e analisar a situação de ação. Como elementos geográficos e históricos, esses atributos, além de afetarem outras variáveis externas, interferem no tipo de interesse dos atores envolvidos nas ações de cooperação. E determinam a quantidade e a qualidade dos dados, informações e conhecimentos disponíveis para subsidiar as ações dos atores nos processos decisórios (OSTROM; POLSKI, 1999);

- ii. atributos da comunidade: referem-se aos aspectos e elementos culturais locais ou territoriais, relacionados aos comportamentos de cooperação dos atores. Correspondem assim às regras sociais e políticas, aos poderes atribuídos aos pares, à homogeneidade das preferências entre atores e à forma e normas pelas quais os recursos são disponibilizados ou distribuídos. Correspondem também aos atributos coletivos do grupo e a forma como os atores observam os demais atores e o próprio grupo, além do histórico de comportamentos e de traços culturais de cooperação próprios da região ou território (OSTROM; POLSKI, 1999; OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994);
- iii. regras de incentivos e restrições: ou “regras em uso” constituem o conjunto de regras ou normas que definem:
 1. forma e as condições de ingresso ou exclusão de membros;
 2. capacidade de ação dos atores, quais ações são permitidas, quais ações são proibidas e quais informações serão acessíveis;
 3. a divisão de responsabilidades entre os membros e a quantidade de recursos disponíveis para cada membro do grupo;
 4. as restrições e sanções que serão aplicadas aos atores, de acordo o enquadramento de suas ações.

Quadro 15 - IAD Framework - Eixo I) Variáveis externas

I) Variáveis externas	
Identificação de fatores ambientais, sociais ou institucionais afetando as decisões dos atores, em uma determinada situação de ação; Categorização de elementos institucionais: (i) <u>Atributos do mundo físico</u> : características físicas que estimulam a necessidade de cooperação; (ii) <u>Atributos da comunidade</u> : aspectos históricos e culturais do território; (ii) <u>Regras de incentivos e restrições</u> : instrumentos legais ou normativos.	
(i) Atributos do mundo físico	Observação de características físicas e ambientais locais (seja nas dimensões dos territórios, dos municípios ou das cidades) exercendo influência nas decisões dos atores, tais como: - Elementos geográficos locais; - Volume de demanda dos serviços ou de disponibilidade dos recursos compartilhados;

	- Características da infraestrutura local e das instalações utilizadas e proximidade físicas entre os atores.
(ii) Atributos da comunidade	Instituições reconhecidas e adotadas por conta das tradições, dos valores ou outros aspectos culturais e históricos próprios do território local; Existência de necessidades comuns e preferências por práticas já comumente aceitas entre atores, afetando a forma pela qual os recursos são disponibilizados ou distribuídos; Identificação de padrões coletivos de comportamento e visão dos atores com relação aos demais participantes e ao próprio grupo; Ocorrência de histórico comportamental e de traços culturais de cooperação próprios da região ou território.
(iii) Regras de incentivos e restrições	Existência de regras formais ou informais que regulamentam as práticas dos atores dentro do arranjo e que são amplamente reconhecidas por eles; Ausência de ambiguidades ou dúvidas de interpretação das regras de entrada e de saída de membros ou de outras regras da cooperação; Identificação de regras definidoras do poder, posição e função de cada grupo de atores e que fixe critérios claros para incentivos, recompensas; Existência de regras claras sobre os procedimentos de utilização do serviço coletivo e sobre a quantidade de recursos disponíveis para cada membro do grupo.

Fonte: baseado em Ostrom, Gardner e Walker (1994), Ostrom (2005) e Nascimento (2012).

- II. Arena de ação: é o espaço social onde há os atores que diante uma situação de ação, tomam decisões influenciados pelos atributos e variáveis externas gerando padrões de interação e resultados ou benefícios (OSTROM, 2005).
- i. situação de ação: é um espaço social onde os indivíduos interagem com práticas, atividades e troca de bens/serviços para solucionar problemas, tomando decisões a partir das opções de ações disponíveis e das informações que disponíveis sobre eventuais relações entre as ações e os resultados, os custos e os benefícios relacionados (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994);
 - ii. atores ou participantes: são os membros que atuam na arena e os responsáveis pela tomada de decisões dentre um conjunto de opções de ações, a partir de informações disponíveis sobre os custos da ação, bem como os benefícios associados diretamente à influência das ações nos potenciais resultados a serem alcançados. Eles são atores que decidem compartilhar conhecimento e informação de forma interativa e autônoma, com o propósito de alcançar coletivamente os resultados almejados (OSTROM; POLSKI, 1999).

Quadro 16 - IAD *Framework* - Eixo II) Arena de ação

II) Arena de ação
Identificação de atores (participantes) e de disposições para tomar decisão; Identificação de interesses diversos e da capacidade de voto dos membros nas instâncias deliberativas; Definição de informações sobre capacidades fiscais, poder econômico, dados populacionais, e filiações partidárias.

(i) Situação de ação	Identificação de espaços sociais que funcionem como instâncias para a tomada de decisão e onde os atores interagem visando a solução de problemas: <ul style="list-style-type: none"> - Descrição das práticas e atividades de negociação de bens e serviços; - Descrição da forma como os atores participam das atividades de apropriação ou de disposição; - Observação das decisões tomadas diante das diversas opções, visando relacioná-las às variáveis externas previamente identificadas; - Existência de reuniões periódicas com a presença e participação dos atores; - Identificação de incentivos seletivos ou gerais que motivem ou inibam a ação; - Observação de movimentos internos no grupo que visem formar pactos e solucionar conflitos.
(ii) Atores ou participantes	Caracterização e agrupamento dos atores ou participantes a partir de: <ul style="list-style-type: none"> - Padrões de preferências; - Maneira de produzir, compartilhar e utilizar as informações; - Pelo nível de dispêndio de recursos para se chegar aos resultados; - Atender a critérios de entrada e não se enquadrar em critérios de saída de membros. Identificação do tamanho do grupo e identificação de assimetrias e diferenças entre os atores com relação a: <ul style="list-style-type: none"> - O poder e o grau de autonomia; - As capacidades fiscais e o poder econômico; - Dados populacionais; e - Filiações partidárias.

Fonte: baseado em Ostrom, Gardner e Walker (1994), Ostrom (2005) e Nascimento (2012).

- III. Padrões de interação e fluxos de comunicação: definem como se dá a interação lógica dos comportamentos dos atores na arena de ação e os meios de comunicação entre eles. Os padrões de interação e fluxos de comunicação definem as características estruturais de uma situação de ação e o modelo comportamental coletivo, que os participantes optam nas decisões relativas à cooperação e ao compartilhamento. Segundo Ostrom e Polski (1999), em situações políticas em que as decisões são independentes, esses padrões e modelos coletivos são observados na medida em que os atores fazem suas escolhas em um contexto de normas coletivamente aceitas, em vez de tentar mudar radicalmente a estrutura da situação;
- IV. Resultados e benefícios: os resultados e benefícios gerados pela ação política determinam o desempenho de um sistema político. De acordo com Ostrom e Polski (1999), os resultados e benefícios, com objetivos finais, motivam as decisões dos atores ao longo de todo o processo desde a influência das variáveis externas até a arena de ação. Do mesmo modo, esses resultados e resultados podem ser explicados com base em diversos tipos de perspectivas e critérios de avaliação. Por isso, a análise dos “*outcomes*” exige instrumentos e critérios aplicáveis de avaliação e comparação político-econômica como, por exemplo, os conceitos de efetividade, eficiência econômica, equidade, equivalência fiscal e prestação de contas.

Quadro 17 - IAD *Framework*.-Eixo III) Padrões de interação e fluxos de comunicação e Eixo IV) Resultados e benefícios

III) Padrões de interação e fluxos de comunicação	Existência de um ambiente de compartilhamento e interação entre os atores onde são realizadas as decisões e escolhas; Identificação do grau de interação entre os atores; Identificação de padrões nos meios, formas e fluxos de troca de informações de conhecimento específicos sobre a ação coletiva e seus processos decisórios.
IV) Resultados e benefícios	Demonstração e mensuração dos benefícios imediatos e futuros gerados pelas decisões tomadas pelos atores; Avaliação de benefícios e resultados considerando: - Conformidade legal e moral; - Atendimento às necessidades comuns; - Quantidade de recursos alocados em relação ao impacto final gerado. Definição dos conceitos e da forma de avaliação e mensuração dos - resultados e benefícios no contexto específico do caso: - Efetividade; - Eficiência econômica; - Equidade e equivalência fiscal; - Prestação de contas.

Fonte: baseado em Ostrom e Polaki (1999), Ostrom, Gardner e Walker (1994) e Nascimento (2012).

Os eixos e as variáveis do IAD *Framework* constituem as categorias analíticas para as quais serão coletadas informações, a partir de análise documental. Já por meio de entrevistas, serão coletadas a visão e a avaliação de representantes dos atores governamentais sobre várias questões relativas a cada uma dessas categorias, considerando o contexto dos processos de articulação e formalização dos consórcios e da participação dos municípios nas decisões sobre seu funcionamento. Desta forma, as entrevistas serão realizadas segundo o roteiro de pontos de interesse, mostrados no quadro seguinte de forma associada a cada eixo e conjunto de variáveis do IAD *Framework*, e a partir dos quais foram elaboradas as perguntas do questionário constante no Apêndice C.

Quadro 18 - Roteiro para entrevistas - Categorias do IAD Framework e pontos de interesse para avaliação pelos representantes dos atores governamentais

Roteiros para entrevistas	
ROTEIRO I: Categorias do IAD <i>Framework</i> e pontos de interesse para avaliação pelos representantes dos atores governamentais	
Eixos e variáveis IAD <i>Framework</i>	Pontos de interesse para avaliação
1 - Variáveis externas	
1A - Atributos físicos e materiais	Características regionais geográficas, sociais, culturais e de infraestrutura que mais dificultam ou influenciam positivamente e negativamente o processo de formação e as ações do Consórcio.
	Outros interesses ou necessidades comuns aos municípios.
	Outras iniciativas de cooperação dos municípios.
	Iniciativas municipais de capacitação sobre consórcios, resíduos sólidos ou educação ambiental.
	Problemática dos resíduos sólidos nos municípios e na região: Tratamento do passivo ambiental do lixo antigo / atual.

	Fatores determinantes para opção por tipo / finalidade / escopo do consórcio.
1B - Atributos culturais e sociais da comunidade	Principais dificuldades ou empecilhos e facilidades ou incentivos encontrados durante o processo de formação do Consórcio.
	Principais dificuldades ou empecilhos e facilidades ou incentivos para implementação de ações e operação do Consórcio.
	Importância geral da cooperação entre municípios por meio de consórcios públicos.
	Importância dos consórcios intermunicipais especificamente para cidades médias e municípios que são centros regionais do interior do Nordeste.
	Papel e importância do município polo/cidade média no processo de articulação para formação do consórcio.
	Participação da sociedade local no processo de formação do consórcio.
	Participação da sociedade local na tomada de decisões relativas à operação do consórcio.
1C - Regras em uso (incentivos e restrições)	Características gerais da estrutura organizacional, legal e normativa do consórcio.
	Condições gerais e específicas para alterar a estrutura organizacional e para se criar ou alterar as regras e normas do consórcio.
	Importância da Lei dos Consórcios para a formação e operação do consórcio.
	Importância da Lei dos Consórcios e das mudanças recentes para a formação e operação do consórcio.
	Regras para tratamento diferenciado entre os municípios, de acordo com as quotas de participação.
	Regras com incentivos para estimular o cumprimento e as punições para reprimir o não-cumprimento das obrigações pelos municípios.
	Importância da estrutura organizacional, das regras e normas do consórcio para o equilíbrio de poderes e a gestão coletiva compartilhada entre todos os municípios.
Regras ou normas para atrair e manter a adesão dos municípios e a continuidade do consórcio.	
Eixos e variáveis IAD Framework	Pontos de interesse para avaliação
	2 - Arena de ação
2A - Situação de ação	Formas e frequência de participação dos atores nas reuniões de gestão e/ou assembleias para tomada de decisões.
	Formas como são trabalhados os conflitos de interesses e tomadas as decisões em caso de impasses entre os municípios.
	Participação direta dos membros representantes dos municípios na implementação das ações e operação do consórcio.
2B - Atores / participantes	Atores mais atuantes nas reuniões/assembleias e decisões do consórcio.
	Participação do corpo gestor ou técnico do (consórcio / município) em algum outro tipo de arranjo ou iniciativa de caráter coletivo ou cooperativo na região.
	Recursos (financeiro, material, político ou técnico) investidos no consórcio por cada município ou por outros atores, de forma voluntária ou obrigatória, seja na adesão ou de forma frequente com quotas para custeio da manutenção e operação do consórcio: valores, natureza dos recursos e forma de investimento.
	Comportamento de cooperação entre os atores no período de articulação para formação, e após a formalização, no período de preparação para início de operação dos consórcios.
	Limites e possibilidades de autonomia da gestão / diretoria do consórcio para definição de ações e aplicação de recursos.

3 - Padrões de interação e fluxos de comunicação e de informações	Formas de compartilhamento de informações entre os atores para a tomada de decisão (reuniões, assembleias, diálogos...).
	Outros tipos de relações entre os representantes dos municípios (confiança, alinhamento político, reciprocidade...) que influenciam a tomada de decisão destes atores.
4 - Resultados e benefícios	Expectativa inicial e atual dos municípios com os resultados do consórcio em termos de benefícios e custos correspondentes.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

4.6 MÉTODOS COMPARATIVOS E AVALIAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

Na presente pesquisa, o método comparativo é utilizado como método de controle complementar às análises causais de influências realizadas, a partir da aplicação do IAD *Framework* em cada uma das experiências de consórcios públicos analisadas. Desta forma acessória, foi concebida a utilização do método da concordância em duas perspectivas de análises utilizadas de forma independente. A principal é a de se comparar os casos de ocorrência de um fenômeno - o processo de formação dos consórcios públicos intermunicipais - que ocorreu de formas diferentes em territórios com condições semelhantes, na tentativa de identificar, mediante as categorias e variáveis relacionadas nos quadros do IAD *Framework*, quais os fatores institucionais que diferenciam os casos e, que expliquem as diferenças no estágio de desenvolvimento dessas experiências.

Outra perspectiva utilizada, baseada na estratégia do “*most similar systems*” e relacionada ao corte amostral da pesquisa em territórios de cidades médias do mesmo estado, foi a de comparar e entender como o fenômeno dos consórcios públicos - pertencente a um sistema inteiro com gradativos níveis de especificidades sob ponto de vista do arranjo institucional - se desenvolveu em territórios minimamente distintos. Pois, por serem cidades médias do mesmo estado, buscando identificar quais dessas diferenças mínimas entre os territórios têm relação com fatores institucionais, que tiveram influência na forma de desenvolvimento desses consórcios públicos.

Eventuais problemas ou limitações já conhecidas do uso do método comparativo, como o problema comum de existências de muitas variáveis a serem consideradas e um número pequeno de eventos ou situações a serem analisados, são considerados no presente trabalho seguindo as sugestões apontadas por Gonzalez (2008) como possíveis medidas para contornar esses problemas. Assim, foram aplicadas definições à pesquisa com relação a diminuição do número de classes em que as variáveis foram divididas ou a própria adoção da estratégia do

“*most similar system*” por meio do corte amostral em territórios de cidades médias do mesmo estado, visando maximizar a semelhança entre os sistemas comparados.

Outra sugestão seguida é a precaução com relação à quantidade de variáveis consideradas relevantes, mantendo o enfoque na análise de poucas variáveis-chave e escolhidas de acordo com o que as teorias subjacentes apontam como mais importantes. Nesse sentido, as categorias analíticas e as variáveis apontadas pelo IAD *Framework* desempenharam importante papel, permitindo um maior acoplamento dos métodos analíticos utilizados na pesquisa.

4.6.1 Avaliação de práticas de governança

O instrumento definido para a avaliação de práticas de governança territorial a partir da visão dos atores, é uma adaptação do original proposto por Dallabrida (2015). Ele é definido por um conjunto estruturado de dimensões, princípios ou categorias, e critérios, já apresentados no capítulo de revisão teórica, no tópico “Governança, território e governança territorial” e no subtópico “Fatores para análise e critérios para avaliação da governança territorial”.

A partir desse quadro, que contempla cada uma das categorias analíticas consideradas como princípios-chave da governança territorial, foi elaborado o formulário encontrado no Apêndice D, a ser disponibilizado para participação dos representantes dos atores governamentais envolvidos com os consócios públicos em estudo.

Assim, o questionário a ser aplicado para consulta aos representantes dos atores governamentais contempla componentes analíticos sobre o papel dos atores; os seus poderes e sua participação e envolvimento na gestão territorial; os processos decisórios; as relações intergovernamentais de coordenação vertical e cooperação horizontal e; os resultados e benefícios dos processos de governança territorial.

O instrumento permite coletar o posicionamento objetivo dos participantes, sobre afirmações que fazem referência aos princípios e aos respectivos critérios de avaliação das práticas de governança territorial. No formulário, para cada afirmação há quatro opções de resposta: concordo totalmente, concordo em parte, discordo em parte e discordo totalmente, indicando uma avaliação predominantemente positiva (no caso das duas primeiras) ou predominantemente negativa (no caso das duas últimas).

4.7 QUADROS METODOLÓGICOS: TÉCNICAS, INSTRUMENTOS, CATEGORIAS ANALÍTICAS E VARIÁVEIS UTILIZADAS POR OBJETIVO

Os quadros metodológicos apresentados a seguir relacionam cada um dos objetivos específicos da pesquisa às referências aos principais métodos, técnicas, instrumentos e fontes de coleta de dados utilizados para consecução desses objetivos.

Quadro 19 - Informações, métodos, técnicas, instrumentos e fontes de dados por objetivo específico

Objetivo geral		
Entender como a governança e outros elementos político-institucionais dos territórios se apresentam nas relações de cooperação e coordenação intergovernamental de consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos em cidades médias do Ceará, e explicar como esses fatores afetam a trajetória de desenvolvimento dessas iniciativas.		
Objetivo específico		
A) delimitar e apresentar um marco referencial teórico e metodológico dos eixos temáticos centrais da pesquisa: i) governança, território e governança territorial; ii) ação coletiva; iii) relações intergovernamentais e consórcios públicos no federalismo brasileiro.		
Métodos e técnicas	Informações para revisão teórica	Fontes
Pesquisa bibliográfica; Construção de matriz conceitual e analítica; Análise integrada e comparada das duas linhas teóricas e eixos temáticos da pesquisa.	Definições, conceitos, componentes analíticos e conexões teóricas entre os eixos temáticos e objetos focos do estudo: - Ação coletiva e processos decisórios em relações de cooperação intergovernamentais; - Práticas de governança territorial em consórcios públicos intermunicipais; - Identificação e dissertação sobre pontos de conexões entre as linhas teóricas e eixos temáticos da pesquisa;	Principais obras e autores: Bens comuns: (GORDON, 1954), (OLSON, 1965) e (HARDIN, 1968); Novo Institucionalismo/ <i>Rational Choice</i> (OSTROM, 1964, 1990, 2003, 2011), (NORTH, 1990) e (OSTROM, 1998, 2005); Governança: (WORLD BANK, 2002, 2017); (RHODES, 1997) e (KOOIMAN, 1993, 2003); Relações Intergov. e Cooperação Intermunicipal: (DALLABRIDA, 2015, 2016) e (ABRUCIO; SANO, 2013).
Objetivo específico		
B) caracterizar o contexto político e apresentar os marcos legais nacional sobre resíduos sólidos e consórcio públicos, e realizar levantamento sobre essas iniciativas em cidades médias do interior do Nordeste, visando selecionar casos comparáveis com os consórcios intermunicipais de resíduos sólidos do Ceará.		
Métodos e técnicas	Dados e informações	Fontes
Pesquisa bibliográfica, documental e em sítios oficiais dos consórcios e municípios na internet e em bases de dados sobre consórcios públicos e sobre os municípios.	Dados estatísticos primários e indicadores sociais, econômicos e ambientais dos municípios (perfil população, atividades econômicas e aspectos ambientais); Dados estatísticos, indicadores e informações básicas do território sobre integração regional e Inter setorial; Informações qualitativas específicas sobre enquadramento jurídico, arranjo institucional, área(s) de atuação, situação atual dos consórcios e fatores territoriais condicionantes de práticas	Perfil dos Municípios Brasileiros e Base de Dados Articulação Interinstitucional (IBGE, 2015, 2015b); Instrumentos de gestão e transparência dos consórcios e dos municípios (protocolos de intenções, contratos de gestão, de programa e de rateio); Respostas dos questionários e das consultas junto ao corpo técnico dos consórcios; Outros estudos e bases de dados sobre consórcios e municípios: (CNM, 2018);

	de governança (DALLABRIDA, 2015).	CONSÓRCIOS, 2019) e (IPECE, 2018, 2019).
Objetivos específicos		
<p>c) identificar e caracterizar os aspectos territoriais, os elementos institucionais, as políticas, as práticas de governança territorial e os resultados alcançados pelos consórcios públicos escolhidos como estudos de casos, a partir da triangulação do marco teórico, pesquisa documental e visão dos atores governamentais.</p> <p>d) apresentar e discutir os resultados sob uma perspectiva analítica e uma abordagem comparativa, destacando similaridades e diferenças entre os consórcios e seus territórios, para evidenciar como os aspectos territoriais e os elementos institucionais afetam a ação coletiva governamental e a efetividade do processo de formação e operação dos consórcios públicos.</p>		
Métodos e técnicas	Categorias analíticas e variáveis	Fontes
<p>Pesquisa bibliográfica e documental;</p> <p>Análise qualitativa do conteúdo das entrevistas semiestruturadas e dos questionários;</p> <p>IAD <i>Framework</i> (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994);</p> <p>Métodos comparativos aplicados à ciência política (MILL, 1984);</p> <p>Avaliação a partir de princípios de boa governança que favorecem a ação coletiva; e avaliação de práticas de governança territorial.</p>	<p>Variáveis dos quatro eixos do <i>Institutional Analysis and Development (IAD) Framework</i>: i) Variáveis externas: atributos físicos e culturais e regras de incentivos e restrições; ii) Arena de Ação: situação de ação e atores; iii) Padrões de interação e fluxos de comunicação; iv) Resultados e benefícios (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994);</p> <p>Indicadores e diagnósticos das áreas social, populacional, econômica, ambiental e gestão de RSU dos territórios;</p> <p>Princípios de boa governança e que favorecem a ação coletiva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fronteira de uso e critérios para o ingresso; 2. Regras de uso; 3. Usuários podem modificar regras de uso; 4. Monitoramento de infrações às regras; 5. Sistema de sanções graduais; 6. Mecanismos para a solução de conflitos; 7. Reconhecimento de direitos para organização e estabelecimento de regras próprias; 8. Existência de empreendimentos inter-relacionados (OSTROM, 2005); <p>Componentes analíticos sobre governança e dimensões, princípios e critérios da governança territorial (atores, poderes e relações; processos decisórios; resultados dos processos de governança territorial) (DALLABRIDA, 2015).</p>	<p>Instrumentos de gestão e transparência dos consórcios e dos municípios (protocolos de intenções, contratos de gestão, contratos de programa, contratos de rateio e outros relatórios);</p> <p>Bases de dados oficiais (IPECE, 2019; IBGE, 2015a, 2019) e trabalhos sobre o território e a gestão de RSU: Cabral (1997), Pereira (2005), Moraes (2013), Torres (2016), Diniz e aAbreu (2018) e Feitosa (2018);</p> <p>Visão e avaliação dos corpos técnico e gestor dos consórcios e dos municípios, a partir do conteúdo das entrevistas semiestruturadas e dos questionários disponibilizados em formulários na internet.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

5 A GOVERNANÇA, OS TERRITÓRIOS E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM CIDADES MÉDIAS DO CEARÁ

5.1 A GOVERNANÇA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CEARÁ: TRAJETÓRIA, POLÍTICAS E OS PAPÉIS DO GOVERNO DO ESTADO E DE ATORES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Neste tópico inicial do capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa relacionados à governança dos consórcios públicos de resíduos sólidos no estado do Ceará. Isso será feito por meio da reconstituição histórica das políticas e ações desenvolvidas pelo Governo do Estado e, pela análise de seus papéis como agente de articulação, coordenação, provedor de apoio técnico e de financiador dos municípios na iniciativa de cooperação intermunicipal. Também analisaremos o papel de atores não-governamentais e de outros atores estatais interessados na temática dos resíduos sólidos, como o Ministério Público do Estado e as associações catadores de materiais recicláveis.

As análises foram direcionadas pelos fatores apontados com relevantes segundo a revisão bibliográfica sobre ação coletiva, governança e relações intergovernamentais. Assim, como a importância de analisar as ações, o contexto e as políticas que definem a trajetória política e institucional da iniciativa de ação coletiva governamental. As vertentes de análises sobre a coordenação vertical, a cooperação horizontal e sobre a participação da sociedade civil organizada e o papel dos atores não-governamentais, foram definidas a partir de vertentes de análise da governança territorial também já referenciadas no capítulo de revisão teórica e no de procedimentos metodológicos.

5.1.1 O papel de coordenação vertical e horizontal desempenhado pelo Governo do Estado do Ceará

Como discutido no referencial teórico, um papel desempenhado pelo governo estadual na coordenação horizontal e vertical pode ser o de agente de articulação e apoio, como no caso dos consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos no estado. Esse papel também pode ser desempenhado na participação direta da cooperação como ente consorciado, que é o caso dos consórcios verticais. E, no qual o Ceará foi pioneiro ao adotar esta modalidade de

consórcio público para regionalização de serviços de saúde, ainda no mesmo ano de promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (JULIÃO, 2018).

Com isso, a presente pesquisa verificou que esse mesmo cenário tipificado pelo autor em consórcios intermunicipais de saúde em vários estados ocorre na região Nordeste. No estado da Bahia, na área de saúde, e no caso da gestão de resíduos sólidos do estado do Ceará. São observadas diversas ações de indução e sustentação desses consórcios pelos governos estaduais, amparadas e alinhadas a uma estratégia de regionalização. Os consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará são constituídos a partir de um modelo de cooperação horizontal entre os municípios, nos quais o governo estadual não participa diretamente da sua composição, restringindo-se às ações de apoio e fomento da atividade, sob a justificativa principal de preservação da autonomia dos entes federados.

De fato, essas iniciativas são desdobramentos de uma estratégia estadual de regionalização do planejamento e execução de políticas, serviços e infraestrutura públicas financiadas, de alguma forma, pelo governo do estado. A finalidade inicial dos mesmos era somente a regionalização da construção e operação de aterros sanitários a serem implantados para substituição e desativação dos lixões, uma necessidade que passaria a ser obrigatória com a promulgação da PNRS (BRASIL, 2010).

Posteriormente às finalidades constantes nos contratos de constituição de todos os consórcios públicos intermunicipais, para a gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará, foram redefinidas na intenção de contemplar todo o ciclo de gestão dos RSU. Essas adequações, resultaram em definições semelhantes ao constante no Contrato do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral (CGIRS-RMS), cuja finalidade está relacionada à gestão de RSU no âmbito da RMS, conforme autorização dos órgãos de governança da região metropolitana:

I – promover a integração do planejamento, da organização e da execução das políticas públicas de transbordo e tratamento de resíduos sólidos e de disposição final de rejeitos, podendo inclusive atuar como órgão de gestão da RMS para os resíduos sólidos, nos termos de ato dos órgãos de governança da RMS (CARIRÉ, 2017, não paginado).

Em todos os processos e esforços de articulação, constituição formal e operação desses consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos, o governo do estado do Ceará teve papel central como agente facilitador, coordenador e financiador de esforços de planejamento, estudos e articulação junto aos municípios. Dentre esses esforços, destacam-se os estudos diagnósticos da situação de coleta e destino final dos resíduos sólidos em cada município; a

elaboração de propostas de gestão, regionalização e formação dos consórcios, dos agrupamentos de municípios e de localização da área dos aterros sanitários; a elaboração de planos locais de gestão de resíduos e anteprojetos das instalações de tratamento de resíduos (aterros, estações de transferência e equipamentos) e; o sistema de gestão e funcionamento das instalações de tratamento de resíduos (CIDADES, 2018a, 2018b).

Enquanto a nova Lei de Governança Interfederativa (CEARÁ, 2018) é um outro importante instrumentos legal e de gestão de política públicas criado recentemente, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), da RMC (CIDADES, 2019) e da RMS (CIDADES, 2020) ainda em processo de elaboração, mas também por iniciativa do Governo do Estado. Esses são os mais relevantes instrumentos para incrementar a composição de um arcabouço institucional no âmbito estadual, favorecendo a ação coletiva intergovernamental no Ceará como um todo. E, de modo especial, na RMC e RMS.

Desse modo, é especificamente a promoção dessa ação coletiva institucional o foco do programa de Estado denominado “Ceará um Só”. Ele foi criado pela Lei de Governança Interfederativa do Estado do Ceará (Lei Complementar nº 180/2018), conforme fica claro na definição da finalidade do programa constante no primeiro artigo da Lei:

Art. 1º Fica criado o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, tendo como princípio a ação coletiva institucional para apoiar o planejamento, a gestão, execução e monitoramento das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelo Estado do Ceará (CEARÁ, 2018, p. 10).

A definição dos termos e conceitos instituídos pela Lei e constantes no seu Art. 2º reforçam o seu total alinhamento, com a promoção de ações coletivas intergovernamentais para o desempenho de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), como podem ser enquadrados a gestão de RSU:

I - governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

[...]

V - função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause externalidades e impacto em municípios limítrofes;

VI - ação coletiva institucional: ação realizada mediante a integração de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes que objetivem executar funções públicas de interesse comum;

VII - plano de desenvolvimento urbano integrado: principal instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, o macrozoneamento da unidade territorial e as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana (CEARÁ, 2018, p. 10).

Como define o parágrafo VII transcrito acima, os PDUIs são instrumentos de planejamento propostos no lastro da Lei de Governança do Estado do Ceará, que estão em fase de elaboração em ação coordenada pelo Governo do Estado junto aos municípios das regiões metropolitanas. Os PDUIs buscam estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, tendo como foco principal a estruturação de ações relacionadas às FPIC, por meio de mecanismos de cooperação intergovernamental, tanto com o próprio Governo do Estado, como entre os entes que compõem uma das Regiões Metropolitanas instituídas no estado.

Desta forma, de acordo com a Lei de criação da RMC (Lei Estadual Complementar nº 78/2009), com o Decreto Estadual nº 32.490/2018 (cria as Instâncias Executiva e Colegiada Deliberativa das RMs) e, com o já citado Programa de Governança Interfederativa, o PDUI deverá ser elaborado para as Regiões Metropolitanas do Cariri e de Sobral. Após aprovado pelos órgãos de governança da respectiva região metropolitana, os PDUIs definirão as diretrizes a serem seguidas pelos Planos Diretores Municipais previstos no Estatuto da Metrôpole (Leis Federais nº 13.089/2015 e nº 13.683/2018) e as normas gerais de política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

5.1.2 Trajetória política e institucional dos consórcios públicos de resíduos sólidos no estado do Ceará

No âmbito dessas políticas estaduais de gestão regionalizada dos resíduos sólidos, foi iniciada, no ano de 2005, por meio da Secretaria das Cidades a elaboração de uma série de estudos de viabilidade objetivando a construção de uma proposta técnica de disposição de resíduos sólidos. E, a adequação das características próprias de cada território correspondente a cada microrregião do estado (TORRES, 2016; CEARÁ, 2015a; CEARÁ, 2018a).

Um dos subprodutos desse estudo foram os “Planos Locais de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos”, que são a proposta inicial para a organização dos 184 municípios do estado em 30 consórcios públicos a serem formalmente constituídos com a natureza estritamente intermunicipal, ou seja, sem a participação do Estado como ente consorciado (CEARÁ, 2018b). Segundo esse estudo, a opção pela proposta de solução regionalizada e consorciada entre os municípios foi fundamentada no diagnóstico inicial que avaliou a gestão praticada pela maioria dos municípios como inadequada; na recomendação de destinação dos resíduos em aterros sanitários; e na constatação de que a construção deste equipamento para uso individual pelos

municípios só não era financeiramente inviável para alguns poucos cidades médias do estado (CEARÁ, 2015a).

A elaboração dos planos regionais, pelo governo do estado, também visou sanar a falta de capacidade técnica e administrativa dos municípios para a constituição e operação dos consórcios públicos intermunicipais. Isso se deu, na medida em que o estudo elaborou uma proposta de arranjo institucional dos consórcios públicos, disponibilizando para os municípios todos os instrumentos legais e de gestão necessários à constituição formal e operação funcional do consórcio, para a gestão adequada dos resíduos sólidos dos municípios. Desta forma, ficou a cargo dos municípios apenas a homologação e formalização dos instrumentos legais junto às câmaras municipais e nas assembleias dos consórcios públicos.

A partir destes estudos, os 184 municípios do estado foram agrupados inicialmente em 30 regiões. Essa regionalização resultou na formalização de 26 consórcios públicos intermunicipais, sendo 22 em um esforço integrado entre os municípios e o governo estadual, e mais 4 consórcios formalizados por iniciativa dos próprios municípios. Todos esses consórcios foram constituídos conforme orientações estabelecidas nos estudos técnicos do Governo do Estado, objetivando tratar de forma regionalizada e cooperada os problemas causados pela geração, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos. Assim,

A Lei nº 13.103/2001, que instituiu a Política de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará, já previa o “incentivo à gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, mediante a cooperação entre municípios com adoção de soluções conjuntas, em planos regionais”. No entanto, somente os grandes centros possuíam aterros sanitários e cumpre ressaltar que, no Ceará, as iniciativas individuais de destinar os resíduos para aterros não prosperaram, acabando por transformá-los em lixões com agressão direta ao meio ambiente e à saúde da população. Neste sentido, percebe-se a importância da mudança de paradigma na gestão de resíduos, para soluções consorciadas (CIDADES, 2018b).

Para a grande maioria dos casos (22 consórcios públicos, de um total de 30), essa fase de articulação e formalização, plena da personalidade jurídica e institucional dos consórcios propostos, foi concluída a partir do ano de 2009. Isso se deve, especialmente, ao trabalho de assessoramento técnico contratado também pelo Governo do Estado junto ao Instituto para Desenvolvimento de Consórcio (IDC). O IDC facilitou e apoiou os municípios nas atividades de mobilização dos gestores, elaboração do protocolo de intenções, leis municipais de ratificação, estatutos sociais, regimentos internos, contratos de rateios e contratos de programas de cada um dos 22 consórcios públicos (CIDADES, 2018b).

Desses, somente o consórcio formado por 10 municípios da região do Cariri, no sul do estado, foi formalizado de forma tardia no ano de 2017, devido a sucessivos impasses entre os

municípios a respeito da localização da sede e do aterro sanitário do consórcio. Finalmente, o consórcio foi formalizado com sede em Crato e constituído por mais 8 municípios da RMC, incluindo as cidades de Juazeiro do Norte, Barbalha e Caririaçu. Aliás, este município só aceitou abrigar o aterro sanitário do empreendimento no ano de 2016.

Outros 4 consórcios intermunicipais foram articulados por iniciativa própria dos municípios e formalizados, com o apoio técnico do governo do estado no período anterior ao ano de 2012. Esses consórcios surgiram a partir da cooperação que já existia entre os municípios antes da iniciativa de articulação do governo estadual, criada para apoiar a formação dos consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos. Ainda assim, estes consórcios foram formalizados com o apoio técnico do Estado e têm suas sedes administrativas localizadas nas cidades de Baturité, Paracuru, Pedra Branca e Viçosa do Ceará.

Para um total de 11 municípios localizados no interior do estado do Ceará, o modelo de consorciamento ainda não foi concretizado até o ano de 2019. Com isso, 7 desses municípios estão na mesorregião estadual do Sertão Central e não puderam se consorciar por questões judiciais envolvendo o município de Iguatu, com pretensa sede do aterro sanitário do consórcio de resíduos sólidos ainda planejado na região. Outros 4 municípios optaram por não aderir ao modelo de consórcios públicos, para construção de aterro sanitário e gestão de resíduos sólidos: São Gonçalo do Amarante, Palmácia, Parambu e Mucambo.

Até o ano de 2019, foram constituídos 21 consórcios intermunicipais de resíduos sólidos no Ceará, formalizados a partir de iniciativa de articulação e apoio técnico do governo do estado. Quase a totalidade desses consórcios, ou seja, 20 consórcios, foram constituídos até o ano de 2012 envolvendo um total de 134 municípios em um processo de articulação do governo estadual e de adesão dos municípios. Esse processo ocorreu quase sem resistências e com poucos e excepcionais impasses, ocorridos por conta da localização das sedes administrativas ou dos aterros sanitários. Contudo, todos os entraves foram rapidamente contornados e os Termos de Compromisso desses consórcios foram assinados pelos prefeitos e, aprovados pelas Câmaras de Vereadores de todos os municípios participantes.

Quadro 20 - Situação, período de formalização e municípios sedes dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos do interior do Ceará

Situação dos consórcios	Período de formalização	Quantidade de consórcios e total de municípios	Municípios sedes e participantes
Consórcios formalizados com a articulação e apoio técnico do governo estadual	Entre os anos de 2010 e 2012	20 consórcios e 134 municípios	Sedes em: Camocim, Jaguaribara, Limoeiro do Norte, Pacatuba, São Benedito, Sobral, Tauá, Acaraú, Aracati, Assaré, Canindé, Cascavel, Crateús, Icó, Ipu, Itapajé, Itapipoca, Milagres, Nova Russas, Pacajús e Quixadá.
Consórcios articulados por iniciativa própria dos municípios e formalizados com o apoio técnico do governo estadual	Até o ano de 2012	4 consórcios e 6 municípios	Sedes em: Baturité, Paracuru, Pedra Branca e Viçosa do Ceará.
Consórcios formalizados com a articulação e apoio técnico do governo estadual com impasse sobre a localização da sede e do aterro sanitário	No ano de 2017	1 consórcio e 10 municípios	Sede em Crato; Outros municípios participantes: Altaneira, Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Santana do Cariri e Missão Velha.
Consórcio não-formalizado (impedimento por questões judiciais)	Até o ano de 2019	1 consórcio e 7 municípios	Sede em Iguatu; Outros municípios pretendentes: Cariús, Catarina, Iguatu, Jucás, Quixelô e Tarrafas.
Consórcios formalizados com a articulação e apoio técnico do governo estadual	Até o ano de 2019	0 consórcio e 4 municípios	São Gonçalo do Amarante, Palmácia, Parambu e Mucambo.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Cidades (2018b).

Outras iniciativas para promover a gestão integrada dos RSU foram desenvolvidas a partir de 2010, como demais estudos e discussões conduzidas no âmbito de atuação do Conselho de Políticas Públicas e Meio Ambiente do Estado do Ceará (CONPAM). Essas iniciativas tiveram a participação de órgãos estaduais da área ambiental, de regulação, de saúde e das cidades e diversas instituições da esfera federal, da justiça, da sociedade civil interessadas na problemática da destinação adequada dos RSU no estado (CIDADES, 2018b).

5.1.3 Políticas de “pré-aterro”: Planos de Coletas Seletivas e o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM)

Uma mudança importante na política de gestão de RSU no Ceará ocorreu a partir do ano de 2017, com o redirecionamento da política de RSU também para as ações que promovessem a redução da geração, a intensificação da coleta seletiva e o apoio à cadeia econômica da

reciclagem, como parte da nova estratégia desenvolvida pela Secretaria do Meio Ambiente. A partir da mudança de foco de implementação política estadual de resíduos sólidos, para um estratégia de “pré-aterro” e visando reduzir ao máximo o volume de resíduos dispostos em aterros sanitários ou nos mais de 300 lixões existentes em todo o estado do Ceará. Assim, uma das iniciativas mais importantes desenvolvidas pelo Governo do Estado, para a implementação dessa estratégia, tem sido a elaboração de uma série de planos regionais e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e de coletas seletivas múltiplas (CEARÁ, 2018a, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b).

Por meio da destinação para os lixões e aterros sanitários, apenas dos rejeitos que não são mais possíveis serem reutilizados ou reciclados, espera-se que a estratégia de pré-aterro possibilite a redução da quantidade de resíduos sólidos a serem disposto nestes locais. Com a diminuição da quantidade de resíduos direcionados para a destinação final, são esperados benefícios de ordem ambiental e econômica, como a redução no tamanho da área dos aterros e o aumento do tempo para esgotamento da sua capacidade, além da redução no custo de instalação e de manutenção do aterro.

Com a redução da quantidade de resíduos dispostos nos aterros, menor será a sua área, o custo de instalação e de manutenção. Com isso, aumenta-se o tempo para o esgotamento da sua capacidade na medida em que só irá para o aterro sanitário o rejeito que não é mais possível de ser reutilizado ou reciclado.

Centrada na coleta seletiva, a estratégia de pré-aterro viabiliza a valorização da cadeia econômica dos RSUs, por meio da reciclagem, da compostagem de orgânicos, da recuperação dos resíduos de construção civil, da logística reversa de embalagens e de resíduos especiais. Além disso, se alinha à política já existente de estímulo à formação de consórcios públicos para a gestão regionalizada, na medida em que conta com esses arranjos como forma de ganhar escala, reduzir custos, reduzir o impacto ambiental e estabilizar a gestão técnica dos resíduos sólidos nos municípios do Estado. Dessa forma, os principais resultados e impactos esperados com a estratégia de pré-aterro são referentes à melhoria da sustentabilidade ambiental, social e econômica do modelo de gestão de RSU e a inclusão e ampliação da participação política de diversos atores sociais, além da integração com outros setores econômicos.

Assim, foi visando a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado (SEMA, 2016) alinhada ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos e com a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará (CEARÁ, 2016b; SEMA, 2016) – a partir dos recursos do “Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental do Estado do Ceará - Programa para Resultados (Por)” -, que a SEMA contratou

uma série de estudos diagnósticos e planos para implementação de uma mudança na estratégia integrada de gestão de resíduos sólidos no Ceará. Essa estratégia tem como foco as iniciativas de pré-aterro, em complementação à estratégia anterior, focada na construção de aterros sanitários (CEARÁ, 2015a, 2015b).

Segundo o relato de gestores técnicos do Governo do Estado entrevistados por esta pesquisa, essa mudança foi motivada por diversos fatores. Dentre os quais, é possível destacar:

A estratégia de construção dos aterros sanitários desenvolvida pela Secretaria das Cidades (SCidades) estava paralisada há alguns anos para a grande maioria dos municípios, devido à falta de capacidade de grandes investimentos dos municípios e do próprio Governo do Estado na construção de quase trinta aterros em todo o Ceará. [...] A curto prazo não havia perspectivas de novas fontes de financiamento para construção desses aterros, além dos dois já viabilizados com recursos do Estado [as CTRs já em construção nos municípios de Sobral e de Limoeiro do Norte]¹⁰.

[...] Como para a grande maioria dos municípios não dá para desativar os lixões de forma imediata e nem mesmo a curto ou médio prazo, teve de ser pensada uma solução paliativa de forma a minimizar o problema desses lixões. Por isso, a SEMA propôs uma série de iniciativas para minimizar a quantidade de resíduos destinados ao lixões como a coleta seletiva e o tratamento de resíduos específicos como orgânicos e da construção civil¹¹.

Além dos diagnósticos que compõem os estudos contratados pela SEMA confirmarem essas visões dos técnicos e gestores das secretarias do Governo do Estado, os Planos Regionais de Coletas Seletivas também definem outras diretrizes e objetivos para a proposição de soluções. E também para a elaboração de políticas, que contribua, com essa nova estratégia de gestão dos RSU no estado, tais como:

- Romper a paralisia da estratégia atual [de construção de aterros sanitários];
- Rotas tecnológicas simples e seguras;
- Soluções com máxima proximidade e autossuficiência;
- Dotar todos os municípios de endereços reconhecíveis para o manejo de RSU;
- Ajustar a solução de coleta para o manejo diferenciado;
- Estruturar a mudança comportamental;
- Construir e estabilizar a institucionalidade da gestão;
- Ancorar as iniciativas de inclusão sócio produtiva na estabilidade da gestão;
- Dar cumprimento à exigência de sustentabilidade econômica e financeira [exigência da PNRS];
- Definir o papel do estado como indutor do avanço necessário (CEARÁ, 2018a, p. 12-13).

¹⁰ Entrevista realizada com ex-gestor(a) da Secretaria de Cidades do Estado do Ceará em 2019.

¹¹ Entrevista realizada com gestor(a) da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará em 2019.

Apesar do redirecionamento, essa nova estratégia do Governo do Estado, para a gestão de RSU no Ceará, manteve como pilar a intenção e as iniciativas para estimular a formação e a operação dos consórcios intermunicipais. Nesse sentido, o apoio do Governo Estadual aos municípios é direcionado à prospecção, busca e desenvolvimento de soluções para o financiamento da estrutura e do processo de gestão dos RSUs por meio dos consórcios intermunicipais. Assim, além dos estudos anteriormente contratados pelo Estado já terem orientado a definição da composição dos consórcios e da escala de construção e de operação adequada para cada território ou região, foram previstas outras formas de apoio técnico aos municípios, como a alocação de gestores ambientais em cada consórcio público.

Para a implementação da estratégia de pré-aterro, como a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará já previa a necessidade da coleta seletiva por meio da separação dos resíduos - feita de acordo com o material e no próprio local de origem - a SEMA, contratou e coordenou a elaboração dos Planos Regionais de Coletas Seletivas Múltiplas. Nesses planos regionais de CSM está prevista a construção de uma Central Municipal de Resíduos em cada município, além de um total de 790 ecopontos compondo a rede de coleta de resíduos recicláveis junto às populações de cada território (CEARÁ, 2018a, 2019a, 2019b).

Dentre esses planos, foram elaborados e entregues aos municípios, ainda no ano de 2019, o Plano das Coletas Seletivas da Região Cariri Centro e o Plano das Coletas Seletivas da Região Norte. Tendo a Região Metropolitana do Cariri como território de referência, o Plano das Coletas Seletivas da Região Cariri Centro, por exemplo, faz uma série de estudos diagnósticos sobre os RSUs nos municípios da região. Ele orienta os municípios a buscarem a implementação de um conjunto de iniciativas, práticas de gestão integrada e coleta seletiva de resíduos sólidos. Por exemplo, a gestão cooperada dos RSU do Cariri por meio do consórcio Comares-UC e a cobrança de taxa da população pelo serviço público, visando garantir a autonomia fiscal e a sustentabilidade financeira do modelo de gestão por meio do consórcio público (CEARÁ, 2019b).

Inicialmente elaborado para todas as microrregiões do estado, de forma alinhada à estratégia de regionalização da gestão de resíduos sólidos por meio dos consórcios públicos intermunicipais, os Planos Regionais foram desdobrados em Planos Municipais de Coletas Seletivas Múltiplas. Esses planos municipais foram desenvolvidos prevendo prazos e metas a serem cumpridos por todos os 184 municípios. Eles foram entregues aos Municípios no final do ano de 2019, assim, esses instrumentos objetivam nortear as prefeituras quanto ao aproveitamento das potencialidades e correção das deficiências da cadeia econômica da reciclagem e seus benefícios ambientais e sociais.

Para o cumprimento e execução dos Planos de Coletas Seletivas Múltiplas, os municípios assinaram Protocolo de Intenções para a constituição de consórcio público de manejo integrado dos resíduos sólidos, que foram aprovados pelas Câmaras Municipais. Também está previsto nos planos que cada consórcio intermunicipal terá um Fundo Regional de Financiamento, sendo regulamentado por uma resolução da Assembleia Geral de Prefeitos (CEARÁ, 2019b).

Em termos de práticas e de técnicas a serem utilizadas na implementação das estratégias de pré-aterro, tanto os Planos Regionais como nos Planos Municipais de Coletivas Seletivas Múltiplas foram elaborados considerando um sistema de redes locais e regionais que têm o propósito principal de ganho de escala e redução de custos. Além disso, constam nesses planos sugestões para o dimensionamento das instalações e dos equipamentos para a destinação dos resíduos provenientes das coletas seletivas, como galpões de compostagem modulares com operação manual ou mecanizada, galpões de acumulação, galpões de triagem, peneira móvel para recuperação de resíduos sólidos da construção civil.

Sob uma perspectiva econômica, a expectativa é que a estratégia de pré-aterro diminua o impacto da falta de capacidade de investimentos dos pequenos municípios, na medida em que alguns estudos já demonstraram que essas iniciativas demandam um volume de investimento consideravelmente menor, em relação as iniciativas de construção de aterros sanitários para destinação final de todos os resíduos gerados. Segundo os diagnósticos dos Planos Regionais de Coletas Seletivas, citando estudos da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o custo total estimado para a gestão de todo o ciclo de RSU (considerando as etapas de não-geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final) é de R\$ 178,00 por habitante (segundo a FGV) a R\$ 215,00 por habitante (segundo a FIPE), sendo R\$ 157,00 por habitante só com as atividades de transbordo e destinação final em aterros sanitários.

Alternativamente, em um modelo amparado por uma estratégia integrada e política de pré-aterro, esse custo de transbordo e destinação pode reduzir para até R\$ 22,00/habitante para todo o resíduo que puder ser evitado de ser enviado para destinação final, por meio da etapa de redução. Esses mesmos estudos demonstram que outra vantagem evidente do modelo de pré-aterro é com relação ao prazo para os resultados da solução, uma vez que os benefícios são imediatos e verificados logo a partir do primeiro ano de adoção, enquanto os resultados do aterro sanitários são previstos para um prazo superior a 6 anos (CEARÁ, 2019b).

Outra política dessa estratégia é a implementação de um programa fiscal de incentivo aos cumprimentos de critérios de sustentabilidade pelos municípios. Cada município é avaliado

segundo o Índice de Qualidade do Meio-ambiente (IQM), que considera critérios como se o município participa de consórcio para gestão de resíduos. E, também se o município cumpriu as metas definidas nos planos regionais e municipais de gestão integrada de resíduos e de coletas seletivas (CEARÁ, 2019a).

Um dos dispositivos mais importantes da estratégia de pré-aterro, criado pelo Governo do Estado para fomentar a constituição de novos consórcios intermunicipais para gestão de RSU e para estimular a adesão dos municípios aos consórcios já constituídos, foi um incentivo fiscal que pode chegar a um adicional de até 2% do valor que é arrecadado pelo Governo do Estado com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no município. Esses valores são repassados para os municípios que cumprirem critérios de desempenho medidos pelo Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) como, por exemplo, participarem de consórcios públicos intermunicipais. Esse índice é apurado anualmente a partir de visitas dos técnicos do governo estadual aos municípios, que validam as informações prestadas pela gestão municipal por meio de entrevistas e verificação *in loco* dos critérios, para o repasse baseado nas práticas de gestão dos resíduos sólidos no município.

O IQM foi instituído inicialmente pelo Decreto nº 29.306/2008 e alterado pelo Decreto nº 32.483/2017. A alteração foi para o alinhamento à Política de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará (CEARÁ, 2016b), visando o fortalecimento da gestão consorciada regionalizada. Com isso, inclui-se a necessidade de o município participar de algum consórcio público intermunicipal para a gestão de resíduos sólidos, como critério de elegibilidade para que o município tenha acesso ao referido benefício.

Os Planos de Coletas Seletivas motivaram a alteração nos critérios de repasse de 2% do ICMS, com base no Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente. O Decreto Estadual nº 32.483/2017 estabeleceu a garantia de recursos financeiros para a implementação das instalações previstas nos respectivos Planos de Coletas Seletivas, se aderirem ao artigo 18-A do decreto que prevê a necessidade de gestão integrada dos RSU dos municípios por meio de consórcio público. Além, da criação dos Fundos Municipais de Meio Ambiente para o recebimento dos recursos repassados pelo Governo do Estado com base no IQM (CEARÁ, 2019a).

A partir de 2018, o IQM passou a considerar os critérios relativos aos consórcios e de metas de avanço para cada ano, referentes à formalização e implementação dos planos de coleta seletiva, e à construção e compra de equipamentos das Centrais Municipais de Resíduos Sólidos. Assim, os municípios que recebiam os recursos do ICMS via IQM, e podiam aplicar

em qualquer área, passaram a ser direcionados exclusivamente para a gestão ambiental e projetos de coleta, tratamento e destino final dos resíduos sólidos.

Em 2018, apenas 4 municípios obtiveram nota máxima e receberam R\$ 1.083.000. Em 2019, 58 municípios tiveram pontuação máxima e receberam repasses no valor de R\$ 511 mil. Apenas em 2019, o Governo do Estado já havia repassado aos municípios por meio do IQM, um total de aproximadamente R\$ 3.716.000,00 (CEARÁ, 2019a). A edição de 2020 do IQM contou com a adesão de 96% dos municípios do estado. Assim, apenas 7 municípios do estado não aderiram ao IQM, dentre eles Juazeiro do Norte (CEARÁ, 2019a).

Por todo o exposto, a opção do Governo do Ceará por uma reformulação da estratégia de apoio à gestão de resíduos sólidos pelos municípios, para um novo modelo que contemple esforços de redução do uso dos atuais lixões e dos futuros aterros, se mostra muito benéfica em termos ambientais como também em termos de benefícios econômicos e sociais.

Em princípio, essa estratégia não é por si só inovadora. Pois, na medida em que está prevista e alinhada às prioridades definidas tanto na Política Nacional, como na Política Estadual de Resíduos Sólidos, tem-se a recuperação e valorização do máximo possível de resíduos, evitando o transbordo e disposição final em lixões ou aterros.

Segundo avaliação do presente estudo, a implementação da chamada estratégia de pré-aterro por políticas de apoio técnico e de incentivo fiscal, além de garantir redução de custos e resultados a curto prazo, estimula a inclusão social, o reconhecimento e a inserção econômica de uma das mais importantes categorias de atores dessa cadeia: os catadores de materiais recicláveis. O papel e a importância dos catadores ainda serão discutidos a seguir, juntamente com a participação política de outros atores estatais e não-governamentais.

5.1.4 A participação de outros atores estatais e o papel dos atores não-governamentais e da sociedade civil

Como experiências práticas de participação de outros atores estatais e não-governamentais da sociedade civil organizada, em uma iniciativa coletiva de cooperação intermunicipal - como o caso dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará - merecem destaque o papel do Ministério Público do Estado (MP-CE) e o papel dos catadores de materiais recicláveis.

O MP-CE atua nessa área por meio do Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico

e Cultural (CAOMACE), órgão auxiliar da atividade funcional do MP e que tem como competências, dentre outras:

- I - Estimular a integração e o intercâmbio entre os organismos que atuam nas áreas governamentais ou particulares, prevenindo as ilicitudes e abusos contra o sistema ecológico, o meio ambiente, paisagismo, patrimônio histórico, artístico e cultural;
- [...]
- III - Estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuam em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos-especializados, necessários ao desempenho das funções ministeriais relativas ao combate e prevenção dos delitos praticados contra a ecologia, meio ambiente, paisagismo, patrimônio histórico, artístico e cultural (MP-CE, 2019, não paginado).

Assim, o CAOMACE tem atuado na observação de aspectos legais e técnicos de todo o ciclo de gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará, com o objetivo de prevenir e interromper práticas e situações não permitidas pela legislação ambiental a respeito dos serviços de saneamento básico, resíduos sólidos e de esgotamento sanitário. Essa atuação busca o cumprimento da Lei nº 12.305/2010, a PNRS (BRASIL, 2010) e, particularmente, a necessidade de disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbano em aterros sanitários.

Desempenhando assim um papel de participação política, o CAOMACE tem cobrado providências e empenho de gestores estaduais e municipais, para o necessário apoio à estruturação e funcionamento dos consórcios públicos. Assim, ao valer dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), formaliza-se os compromissos desses gestores com o cumprimento de metas de atuação e resultados alcançados pelos municípios e consórcios na destinação final adequada de resíduos sólidos (MPCE, 2018; 2019a; 2019b; VAGNER, 2019).

Outro grupo social, que tem um papel relevante é o dos catadores de materiais reciclados. Esse grupo, por se fazer presente em qualquer contexto atual e específico de um território ou cidade brasileira - como pela necessidade de se incluir em qualquer proposta de solução relativo à destinação dos RSU - são partes interessadas e impactadas pelas políticas e ações governamentais (e pela falta ou falha delas) direcionadas à solução do problema. Todavia, os catadores têm pouco protagonismo e poder político e, mesmo quando representado por meio de associações ou cooperativas, têm baixa ou nenhuma participação política.

A reciclagem é uma atividade econômica cíclica, que envolve desde o descarte do consumidor até as indústrias recicladoras. Mas, na realidade, sofre com as dificuldades para completar o ciclo devido à falta de ações governamentais de incentivo e para o cumprimento efetivo de legislações ambientais, incentivando e apoiando a reciclagem em toda a cadeia produtiva e consumidora.

A catação, como uma das etapas do ciclo de reciclagem, é realizada por pessoas que trabalham de maneira autônoma ou associada, sob condições precárias de trabalho, a céu aberto, e tanto nos lixões como nas ruas são expostos aos riscos de manipulação de todo tipo de material, a acidentes de trânsito e à violência urbana. Como atividade profissional ou função social, a atividade dos catadores é totalmente informal, tem remuneração muito baixa e pouco reconhecimento, gerando uma situação de falta de cidadania a totalidade desses trabalhadores, na medida em que não têm emprego formal e nem direitos trabalhistas ou previdenciários.

Segundo Bursztyn (2003), os catadores são trabalhadores ainda desvalorizados e pouco reconhecidos por grande parte da sociedade, apesar de serem agentes importantes do processo econômico de reciclagem de materiais e responsáveis por uma relevante atividade de preservação do meio ambiente por meio da diminuição do consumo de matéria prima.

As associações ou cooperativas são iniciativas que melhoram as condições de comercialização para os catadores porque evitam a atuação do atravessador, ampliando o ganho financeiro dos seus associados. Os catadores autônomos, que trabalham de forma individual e não participam de associação ou cooperativa, acabam recebendo valores ainda menores na negociação com os atravessadores.

O catador, muitas vezes devido à falta de outras oportunidades de emprego, enxerga na coleta de materiais potencialmente recicláveis a única oportunidade de renda. Ele se configura como um ator que se faz presente na maioria dos municípios, mesmo os de pequeno porte. Assim, os catadores enfrentam os riscos e desafios tanto nos pontos de acondicionamento nas calçadas das residências ou junto a fornecedores pré-estabelecidos como empresas dos seguimentos de bares, supermercados ou quando coletam diretamente nos lixões, aumentando os impactos negativos do ponto de vista social, de saúde pública e ambiental.

Segundo o Panorama dos Resíduos Sólidos no Ceará (CEARÁ, 2015a), as prefeituras informaram a presença de catadores de materiais recicláveis em locais destinados à disposição final dos RSU (aterros ou lixões), em pelo menos 123 dos 184 (66%) dos municípios do estado do Ceará. Os catadores são ora acompanhados pela figura de um atravessador, ora organizados na forma de associações, que realizam a compra dos materiais e os revendem para as indústrias de reciclagem.

Quando exercem a atividade nesses locais de destinação final, é comum os catadores residirem em moradias temporárias dentro ou nas proximidades dos lixões. Assim, também foi observada a existência de uma sazonalidade de frequência e uma alta rotatividade de catadores nos lugares onde atuam, sejam nas ruas ou em lixões. O que dificulta ações do poder público e de organizações não governamentais, para apoio e acompanhamento social dessas pessoas.

Segundo a Política e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará, a inclusão social dos catadores deve ser tratada com ações de fomento e de apoio. Fomento para que se organizem e possam ser contratados para a realização de atividades de catação como prestação de serviços públicos na modalidade de dispensa de licitação. O apoio é para qualificação e aprimoramento do exercício profissional, para terem acesso a serviços de saúde e ao sistema previdenciário.

Um ponto importante na discussão sobre a inclusão e formalização dos catadores no sistema de manejo é previsto nos planos de coletas seletivas desenvolvidos pelo Governo do Estado para os Municípios, como a incorporação do instrumento da Prestação de Serviços Ambientais Urbanos (PSAU). Como parte da estratégia do Governo do Estado desenvolvida pela Secretaria de Meio Ambiente, buscou-se formas mais efetivas de apoio à inclusão sócio produtiva dos catadores de materiais recicláveis por meio da integração a um sistema de manejo regional. Esse sistema deve ser conduzido pelo consórcio público de gestão de resíduos sólidos de cada microrregião do estado do Ceará. Nessa perspectiva, para que haja reconhecimento dos catadores e de suas organizações como agentes ambientais privados, é essencial que os mesmos sejam priorizados pelo poder público nas diversas relações a serem estabelecidas por meio de contratos. Em termos legais, não há dúvida que serviços como o de coleta seletiva de resíduos recicláveis são parte do serviço público, e só podem ser prestados sob contrato. Desta forma, os catadores de materiais recicláveis só podem realizar atividades desses serviços se forem contratados pelos consórcios públicos, depois que esses receberem dos municípios as competências relativas aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. (CEARA-SEMA, 2017).

Como política pública mais recente do Governo do Estado para os catadores, em julho de 2020 foi aprovada uma Lei pela Assembleia Legislativa do Ceará para o pagamento emergencial para os catadores de seis parcelas, correspondentes a 25% de um salário mínimo (R\$ 261,25) visando diminuir a perda de renda que os catadores tiveram com a pandemia do Corona vírus. Com essa ação estão sendo beneficiados 1.339 recicladores ligados a 48 associações, em 41 municípios. Criado inicialmente como medida emergencial, o programa Auxílio Catador, já tem um projeto de Lei enviado pelo Governo do Estado com a intenção de o tornar uma política pública permanente no Ceará.

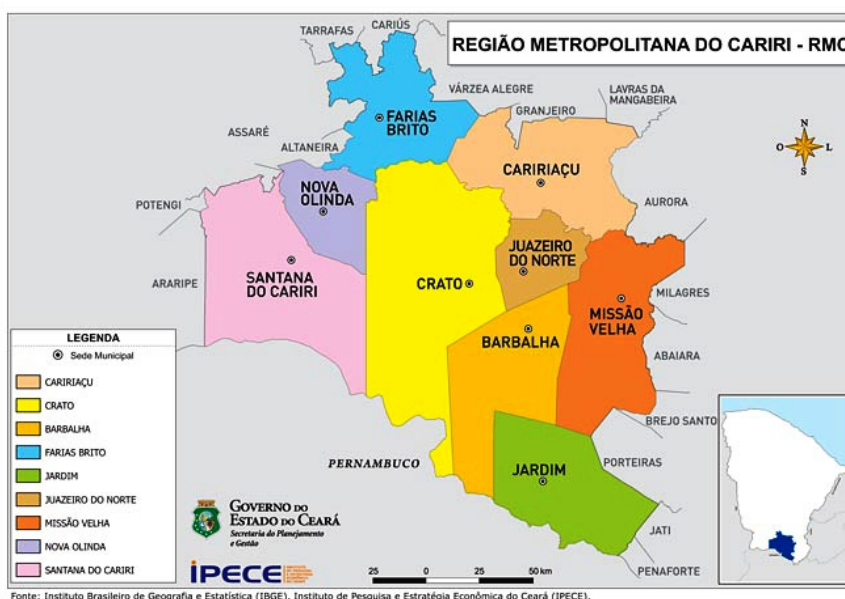
5.2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO COMARES-UC E O TERRITÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

5.2.1 O território da Região Metropolitana do Cariri

O Brasil e, especificamente a região Nordeste, apresentam nas últimas décadas alguns casos de evidente crescimento (econômico, populacional e infraestrutura urbana) de regiões localizadas no interior dos estados, impulsionado pelas atividades econômicas em torno de uma ou mais cidades de médio porte (ANDRADE; SERRA, 2001).

Um território localizado no interior do estado do Ceará e que abriga duas dessas cidades é a Região do Cariri. Com um território de influência que envolve pelo menos 50 municípios das mesoregiões sul e centro-sul do estado, o Cariri tem como centro econômico e geográfico um aglomerado urbano formado pelos municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha e historicamente conhecido como “Triângulo Crajubar”. Juntamente com outros 6 (seis) municípios limítrofes destes, constituem a Região Metropolitana do Cariri, oficialmente criada pela Lei Complementar nº 78 do Estado do Ceará, promulgada em junho de 2009 conforme observa-se na figura:

Figura 8 - Mapa da Região Metropolitana do Cariri



Fonte: IPECE (2018).

Conforme se observa na tabela seguinte (Tabela 5), segundo estimativa do IBGE no ano de 2018, apenas os três principais municípios do Cariri que formam o “Crajubar” concentravam uma população superior a 450.000 habitantes. Esse conjunto já é a segunda maior aglomeração urbana do interior das Regiões Norte e Nordeste, tendo uma população menor apenas do que a cidade de Feira de Santana (BA), que tem uma projeção de 627.477 habitantes em 2018 (IBGE, 2010).

Compondo o cenário regional do Cariri, outros fatores agravantes para a gestão de RSU e estritamente ligados às dimensões e características socioeconômicas da região, além do porte, do crescimento e da concentração populacional, são a aglomeração urbana e a existência de polos comercial, industrial, de saúde, de educação superior e de turismo religioso, que estão entre os maiores do interior da Região Nordeste (IPECE, 2018). Esses polos impulsionam a geração de resíduos, tanto por atrair uma maior quantidade de empresas que são geradoras de grandes volumes e de resíduos que exigem tratamentos especiais (CEARÁ, 2015b, p. 172), como por gerar, nas três cidades do Crajubar, um fluxo diário de pessoas, mercadorias e veículos, oriundos de mais de 50 municípios das regiões sul e centro-sul do Ceará e de estados vizinhos como Pernambuco.

Tabela 5 - Municípios de médio-porte da RMC - População, crescimento populacional, percentual de urbanização e densidade demográfica (Anos 2010 e 2018)

Município / Território	População	Cresc. Popul.	Estimativa População	Estimativa Cresc. Populacional	Estimativa Taxa de Urbaniz.	Densidade Demográfica (hab / km ²)
	2010	2000/ 2010	2018	2010/2018	2018	2010
Juazeiro do Norte – CE	249.936	17,8%	271.926	8,8%	96,1%	1004,45
Crato – CE	121.428	16,0%	131.372	8,2%	83,1%	103,21
RMC (Cariri)	564.478	7,6%	613.039	8,6%	78,8%	103,38
Estado do Ceará	-	13,69%	-	7,3%	75,1%	56,76
Região Nordeste	-	11,2%	-	6,8%	73,1%	34,1
Brasil	-	15,6%	-	9,2%	84,34	22,4

Fonte: elaborado pelo autor com base em IBGE (2010, 2018) e IPECE (2018).

Desta forma, podemos de fato classificar as cidades de Crato e Juazeiro do Norte, como sendo “cidades de porte médio” ou “cidades médias”, pois além de populações entre 100 e 500 mil habitantes, em suas áreas de influência, essas cidades funcionam como elos centrais nos fluxos de bens, serviços, transportes e informações entre os territórios rurais e urbanos, os espaços locais e outros centros regionais (SPOSITO, 2010).

Essas duas cidades, além de manterem fortes vínculos históricos e políticos, apresentam outros fatores importantes na construção de uma identidade territorial e no aumento da integração intermunicipal na região, como:

- a) o evidente e recente crescimento populacional, a densidade demográfica e a concentração populacional na área urbana (taxa de urbanização) acima das médias dos

demais municípios do território e das médias do estado do Ceará, da Região Nordeste e nacional, conforme aponta a Tabela 5;

- b) intensificação do processo de crescimento, desenvolvimento econômico e de conurbação; a intensa e diversa dinâmica cultural, além do compartilhamento e complementariedade de funcional de serviços e equipamentos públicos e privados, especialmente nas áreas de saúde e educação, conforme aponta Nascimento (2018) ao fazer um diagnóstico sobre a espacialidade da RMC:

[...] Na espacialidade, apesar do quadro de desigualdade intrarregional, confirmou-se a fase de crescimento socioeconômico atual e a consolidação do processo de metropolização a partir da intensificação da unidade socioeconômica, da conurbação, da ampliação dos investimentos públicos e privados, dos movimentos pendulares para trabalho-estudo-serviços, da integração, da complementariedade socioeconômica por meio de variadas transformações socioespaciais e da existência de problemáticas comuns (NASCIMENTO, 2018, p. 8).

Nesse sentido, apesar da ocorrência de aglomeração urbana e de outros fatores históricos e socioeconômicos, que caracterizam a integração territorial já serem notáveis de forma mais evidente nas duas décadas anteriores, a oficialização do Cariri como Região Metropolitana só ocorreu em 2009

O caso da Região Metropolitana do Cariri foi apenas mais um, junto com o surgimento de várias outras regiões metropolitanas instituídas nos estados, frequentemente justificadas apenas por força de lei, pois a maioria dessas aglomerações até pode ser qualificada como regiões, mas não são de fato áreas metropolitanas (FIRKOWSKI, 2012).

De fato, as regiões metropolitanas podem possibilitar a integração, a organização, o planejamento e a execução de funções e atividades públicas de interesse comum entre os municípios integrantes, com ou sem a participação do governo estadual. Assim, as chamadas “Funções Públicas de Interesse Comum” se concretizam com as políticas públicas ou atividades cuja consecução por parte de um único município é inviável ou ainda, que cause algum impacto relevante em municípios limítrofes.

Além de não atender plenamente a parâmetros teóricos-conceituais, a caracterização do Cariri como Região Metropolitana só foi institucionalmente possível devido à falta de definição de critérios políticos e técnicos.

Isto deu-se, após a Constituição de 1988 ter facultado aos estados federados a competência para instituir Regiões Metropolitanas como meio de organização dos seus respectivos territórios e, estimulada como política de acesso diferenciado a programas de

financiamento do governo federal, para os municípios de regiões legalmente enquadradas como áreas metropolitanas (FIRKOWSKI, 2012).

Apesar disso, como aglomerado urbano, o território da RMC e os territórios de outras cidades médias da Região Nordeste são partes integrantes de uma complexa e dinâmica rede urbana regional e nacional, definida a partir das condições de produção e transportes local, estadual e regional. E, que sugerem uma superposição de escalas na análise dessa realidade.

Nesse sentido, é importante situar a RMC como recorte da escala do Estado do Ceará e sua dimensão política, devido aos governos estaduais se concretizarem como a arena política da qual os municípios são partes integrantes e atores participantes. Outro recorte possível e, também associado aos propósitos do presente estudo, é analisar o Cariri como no recorte dos Sertões Centrais do Nordeste na sua dimensão geográfica regional, devido as características socioeconômicas e ambientais dominantes e comuns a estes territórios.

Quanto à dimensão política estadual, a posição relativa da RMC é destacada como a principal aglomeração urbana e polo econômico do interior do território cearense. E, assim, tem relevante participação nos planos e ações políticas do Governo do Estado, especialmente as inseridas em estratégias e programas de regionalização desenvolvidas no Ceará e em outros estados da Região Nordeste. Corroborando essa visão, a partir de fundamentos históricos e sócio-políticos do território, encontramos um artigo que aborda o processo que promoveu a “metropolização” do Cariri (“Região Metropolitana do Cariri Cearense, a metrópole fora do eixo”). Assim, Queiroz (2014) constata que:

[...] tudo indica que, atualmente, o Cariri parece entrar no “eixo” das políticas públicas de Estado, configurando-se como território econômica e politicamente estratégico”. Afinal, os expressivos contingentes populacionais residente e flutuante no Crajubar confirmam tanto o seu potencial econômico. Ademais, a concentração de eleitores na região, por exemplo, lhe conferiu papel de destaque para todo e qualquer projeto de poder de caráter majoritário no estado do Ceará (QUEIROZ, 2014, p. 95).

A região do Cariri, como um dos enclaves territoriais do interior dos estados que compõem o grupo de regiões geograficamente referenciadas como Sertões Centrais do Nordeste, pode ser caracterizada como acessória e periférica na rede de fluxos nacionais. E, também, como essencial na sua função de interconexão regional entre os grandes centros nacionais e as regiões metropolitanas das capitais da Região, localizadas nas zonas litorâneas de todos os estados do Nordeste, exceto o Piauí.

Em termos históricos, o processo de formação sociopolítico do território que é denominado como “Cariri Cearense” remonta às primeiras décadas do século XIX. Embora,

inicialmente, estivesse associado a pretensões de autonomia política, sempre foi motivado por anseios das lideranças políticas locais, para que o Cariri fosse reconhecido em uma posição privilegiada nas relações de poder na escala estadual e macrorregional.

Como evidências da integração territorial - não apenas da RMC, mas com o seu entorno, além do processo de conurbação que se revela na conjugação das áreas urbanas dos municípios do Crajubar -, visualizamos uma integração socioeconômica do arranjo urbano-regional que tem essas cidades como centro regional de mais de 50 municípios de pequeno porte na sua área de influência. Esse arranjo territorial afeta a forma como alguns serviços públicos e privados são distribuídos entre as cidades do Cariri. Esse fato é reconhecido pelos atores políticos locais e estaduais, conforme demonstra os seguintes trechos transcritos das entrevistadas realizadas com prefeitos da RMC e gestores de secretarias do Governo do Estado, que são ligadas à área de resíduos sólidos:

Aqui no Cariri, além da questão do lixo, algumas iniciativas que a gente [a administração municipal] ou o Governo do Estado quer desenvolver nas áreas de saúde, transportes, urbanismo, [...] envolve as prefeituras das outras cidades da região, e por isso precisa ser muito bem acertado entre os prefeitos e secretários, [...] mesmo assim algumas [ações, iniciativas] não acontecem por falta de acordo ou de trabalho conjunto entre as equipes das prefeituras ¹².

Muitas características regionais do Cariri contribuem para que os municípios se colaborem mais, como a proximidade das cidades e a integração econômica, mas parece que os diferentes portes das três principais cidades da região, [...] gera diferenças nos interesses e no poder de negociação de cada município nas negociações [de iniciativas de cooperação] entre as prefeituras, [...], gerando disputa em vez de colaboração. Foi essa a impressão que tive ao longo de vários anos lidando com a questão dos resíduos sólidos na Região [do Cariri] a serviço do Governo do Estado.

¹³.

Apesar dessas impressões apontarem necessidades, há poucas iniciativas práticas no sentido de buscar soluções em termos de articulação, de consenso político ou iniciativas de colaboração administrativa. Assim, confirmando o que já fora apontado em outros estudos sobre o desenvolvimento e o planejamento urbano da RMC. Visto que,

Por outro lado, não menos flagrante, porém pouco reclamado pelas lideranças políticas locais, a dinâmica da urbanização interurbana passou a exigir, cada vez mais, políticas públicas destinadas ao planejamento e gestão desse espaço urbano-regional. [...] Porém a aludida integração não se fez notar do ponto de vista político, visto que, sobretudo entre Crato e Juazeiro do Norte, as duas maiores aglomerações do Cariri,

¹² Entrevista realizada com prefeito de município da RMC em 2019.

¹³ Entrevista realizada com ex-gestor da Secretaria das Cidades do Estrado do Ceará em 2019.

viceja um clima de competição intermunicipal que imobiliza qualquer tentativa de ação integrada (QUEIROZ, 2014, p. 98).

De uma forma complementar, focada na dimensão institucional e sua relação com o espaço territorial, Nascimento (2018) faz um diagnóstico mais preciso sobre a realidade e desafios políticos-institucionais para a RMC, como uma categoria de arranjo metropolitano do sertão do semiárido:

[...] no campo institucional não há clareza sobre as formas de planejamento e gestão para esse conjunto de municípios e, por conseguinte, sobre como se dará o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, apesar dos esforços empreendidos pela Secretaria das Cidades do Ceará para a consolidação institucional dessa RM. Concluiu-se que o viés metropolitano emerge como possibilidade ao sertão semiárido metropolitano a partir da consolidação da Região Metropolitana do Cariri que, apesar do caráter embrionário, apresenta singularidades espaciais em curso que a qualificam como arranjo metropolitano perante o contexto regional do sertão nordestino, porém, não condizentes com o aparato institucional disposto, dificultando a execução das funções públicas de interesse comum, a governança metropolitana e, conseqüentemente, a própria consolidação do arranjo (NASCIMENTO, 2018, p. 8).

Esse contexto torna evidente a necessidade de construção de mecanismos institucionais, garantindo um desenvolvimento urbano de forma integrada em toda a dimensão territorial por meio da integração política e administrativa dos municípios que compõem o Triângulo Crajubar. De acordo com uma compilação realizada a partir do Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses (IPECE, 2018), do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMC (CIDADES, 2019) e do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2015b) são apresentadas importantes características e potencialidades sociais, econômicas, ambientais, culturais e institucionais do território da RMC, são relacionadas às necessidades de cooperação intergovernamental no quadro seguinte:

Quadro 21 - Território da Região Metropolitana do Cariri - Principais características e potencialidades das dimensões socioeconômicas e ambientais

Dimensões territoriais	Características e potencialidades do Cariri
i) Dimensão socioeconômica	Polo educacional, científico e na área de saúde no Ceará e se destaca em nível nacional como área estratégica para a pesquisa arqueológica, geológica e paleontológica (IPECE, 2018; 2019)
	Entre os 5 principais polos econômicos e populacionais do interior do nordeste brasileiro (IPECE, 2018; 2019)
ii) Dimensões econômica e ambiental	Referência estadual e na região Nordeste em termos de potencial turístico religioso, histórico-natural, cultural, ecoturismo e de eventos (IPECE, 2018; 2019)

	Rico patrimônio cultural e natural (geológico, hidrológico e ampla biodiversidade da fauna e da flora local), especialmente por conta da Floresta Nacional do Araripe, a primeira a ser instituída no Brasil (CIDADES, 2019)
	Baixo aproveitamento do grande potencial agrícola decorrente do tipo de solo, oferta hídrica acima da média do semiárido e grande disponibilidade de águas subterrâneas (CIDADES, 2019)

Fonte: elaborado pelo autor com base em IPECE (2018; 2019) e CIDADES (2019).

A dimensão política-institucional do território tem especial relevância na composição do contexto sobre a gestão de RSU na RMC, por ter uma relação direta com a “ação coletiva institucional” ou governamental e com a “governança interfederativa” (CEARÁ, 2018) que viabilizam a gestão associada entre os municípios para realização das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), inclusive com os instrumentos políticos e legais de iniciativa do Governo do Estado.

Quadro 22 -Território da RMC - Instrumentos político-institucionais relacionados à governança interfederativa, cooperação intermunicipal e gestão de RSU – Esfera estadual e municipal

Dimensões territorial	Instrumentos políticos-institucionais	Esfera governamental da iniciativa
iii) Dimensão política-institucional	a) Políticas estaduais de regionalização e de apoio à gestão consorciada de serviços públicos: Política Estadual de Resíduos Sólidos (CEARÁ, 2016a) e o Plano estadual de resíduos sólidos (SEMA, 2016);	Governo do Estado
	b) Institucionalização da RMC (CEARA, 2009), Lei de Governança Interfederativa (CEARÁ, 2018a), institucionalização da Instância Colegiada Deliberativa e do processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMC (CIDADES, 2019).	Governo do Estado
	c) Política e ações de investimentos do Governo do Estadual em estudos técnicos (CEARÁ, 2012, 2018; CEARÁ, 2015a, 2015b) e incentivos fiscais (repasso de parcela do ICMS com base do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente - IQM) (CEARÁ, 2018a) para viabilização da gestão associada dos RSU da RMC pelos municípios	Governo do Estado
	d) Planos regionais de gestão de RSU: Plano das Coletas Seletivas - Bacia do Salgado – Resumo Executivo (CEARÁ, 2018a); Plano das Coletas Seletivas da Região Cariri Centro Resumo Executivo (SEMA, 2019b) e Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - Região Cariri (SEMA, 2018b)	Governo do Estado
	e) Constituição do Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Crato (COMARES-UC, 2009a, 2009b, 2013).	Municípios da RMC

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ceará (2009, 2012, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2018a, 2019); SEMA (2018b, 2019b) e COMARES-UC (2009a, 2009b; 2013).

Ao considerar o cenário sociopolítico na RMC, em especial a percepção da população sobre a gestão de RSU no município de Juazeiro do Norte e os aspectos técnicos das áreas ambiental e econômica, Feitosa (2018) realizou um estudo com o objetivo de identificar limitações no sistema e, propor alternativas mitigadoras dentro de um modelo de gestão sustentável dos RSU para a cidade, que concentra quase metade do volume de resíduos gerados na região. O trabalho aborda questões sobre a problemática dos RSU no município, como a ótica da população sobre a geração de resíduos, os hábitos de manejo dos resíduos sólidos, a disponibilidade da população para pagar pelo serviço e a motivação para participar de programas de coleta seletiva.

No que se refere às condições políticas e às práticas de gestão do município de Juazeiro do Norte relativas aos RSU, foram observadas limitações e realizados diagnósticos relacionados diretamente a importantes categorias e variáveis do IAD Framework. Como exemplo, podemos citar as variáveis externas, a arena de ação e os fluxos de interação e comunicação relativos às iniciativas de ação coletiva intergovernamental, como parte da solução para a gestão de RSU:

[...] ausência de fontes específicas de recursos financeiros para a gestão; insuficiente infraestrutura operacional; e, carência de ações de educação ambiental para a população. [...] evidenciou-se que o sistema de gestão de resíduos sólidos na cidade de Juazeiro do Norte – CE tem se desenvolvido de modo inadequado e insuficiente, à luz dos preceitos de uma gestão sustentável, observando os aspectos econômicos, ambientais e sociais. [...] Constatou-se que o município de Juazeiro do Norte possui aparato elementar para a realização da gestão de resíduos sólidos, necessitando melhorar seus processos operacionais e gerenciais, para que possa dispor de uma estrutura mais adequada e satisfatória aos preceitos da gestão sustentável de resíduos (FEITOSA, 2018, p. 158).

Por outro lado, os atores políticos e gestores da área ambiental do município relataram nas entrevistas da presente pesquisa a intenção e possibilidade de se implementar soluções autônomas e individuais para contratação e utilização de aterros sanitários privados, com base no modelo de PPP e na consequente cobrança de tarifa de coleta de lixo para a população. Por outro lado, não foram relatadas ações concretas e efetivas ou planos para tratamento das limitações e sugestões, apontados pelo estudo como a melhoria e inovação no processo de gestão. Ou para a implementação de um processo contínuo de conscientização e educação da população sobre da importância da coleta seletiva.

Acerca da situação dos catadores de materiais recicláveis, na Região do Cariri foram identificadas 459 pessoas realizando essa atividade. Identificamos que mais da metade (56%) deles trabalham nos locais de disposição final dos RSU, ainda comumente, os lixões. Há associações de catadores em pelo menos seis municípios da região, como em Crato e Juazeiro

do Norte. Em uma quantidade ainda menor de municípios, os catadores têm algum tipo de apoio de órgão não-governamental como, por exemplo, o da entidade *Cáritas Brasileiro*, que apoia a estruturação do trabalho e a política de coleta seletiva como atuação de desenvolvimento socioambiental. Além disso, estimula a autonomia de organização dos grupos nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririçu e Nova Olinda (CEARÁ, 2015a; SEMA, 2019b).

5.2.2 A trajetória de desenvolvimento institucional do Consórcio Comares-UC

O consórcio público de resíduos sólidos formado por municípios da região do Cariri só foi plenamente formalizado no ano de 2017, como Consórcio Intermunicipal e Gestão Integrada para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Crato (Comares-UC), com 10 municípios. Embora, no ano de 2013, o governo estadual e os municípios tivessem uma expectativa de ser uma experiência pioneira no Ceará e no Nordeste (SANTOS; PIMENTEL, 2013),

Desde o início do ano de 2018, o Comares-UC aguardava novos estudos de estruturação de um projeto de manejo de resíduos sólidos, que estão sendo desenvolvidos especificamente para consórcio do Cariri por meio da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará (CIDADES, 2018b). Apenas após a conclusão do projeto, o consórcio terá do Governo do Estado uma previsão dos prazos para início e conclusão das obras da estação de tratamento e do aterro sanitário, com uma estrutura semelhante a que já foi construída e entregue pelo governo do estado em Sobral para o CGIRS-RMS. E a que está em fase de construção em Limoeiro do Norte, para o Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (CGIR) do Vale do Jaguaribe.

Outra possibilidade de solução desenvolvida a partir de 2019 foi a contratação de serviços para estruturação da concessão de PPP, destinada à realização de investimentos, gestão e execução dos serviços de gestão dos RSU nos municípios membros do Comares-UC. A ação é desenvolvida por meio do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Governo Federal e viabilizada junto à Caixa Econômica Federal. Essa ação está prevista para ser concluída a partir de 2022, pois já foram concluídos os estudos preliminares, mas que ainda estão sendo desenvolvidos os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA).

Após conclusão, esses estudos serão submetidos a uma validação pelos Órgãos de Controle estaduais e federais, por meio de Consulta Pública em todos os municípios da RMC e para a implementação de eventuais adequações que sejam necessárias, antes de seguir para licitação e contratação (BRASIL, 2020b). Assim, no início do ano 2020, o consórcio ainda não

estava em fase de operação e não havia infraestrutura ou equipamentos públicos prontos, ou em construção e disponíveis à curto prazo para gestão de RSU dos municípios consorciados.

A seguir é apresentada a ficha de microdados, elaborada no âmbito do levantamento de dados sobre consórcios públicos em cidades médias da Região Nordeste e na qual constam informações levantadas e avaliações realizadas sobre o consórcio Comares-UC. Muito além de se propor a ser apenas um registro bibliográfico destes dados, as informações contidas e a forma de disposição como fichas de dados de cada um dos consórcios analisados, como estudos de casos, tem a finalidade de subsidiar o preenchimento e viabilizar a análise conjunta, tanto do respectivo quadro IAD do mesmo consórcio (para reconstituição e análise da trajetória de desenvolvimento institucional), porém relativos ao outro consórcio como estratégia dos métodos comparativos utilizados nas análises complementares da pesquisa.

Quadro 23 - Consórcio Comares-UC - Ficha de microdados: dados oficiais, territoriais, avaliação situacional, informações sobre o processo de constituição e instrumentos legais

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA	
DADOS OFICIAIS, TERRITORIAIS E DE AVALIAÇÃO SITUACIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DA REGIÃO NORDESTE	
<ul style="list-style-type: none"> • Estado / UF: Ceará / CE • Consórcio: COMARES-UC • Cidades Médias Consorciadas: Crato e Juazeiro do Norte 	<ul style="list-style-type: none"> • Seq: 18/34
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
1.1 • Nome oficial ou razão social:	Consórcio Municipal Para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crato
1.2 • Sigla:	COMARES-UC
1.3 • CNPJ:	10.798.430/0001-54
1.4 • Endereço da sede:	R JOSE ALVES PIMENTEL, 87 – CEP: 63185-000 Bairro CENTRO - FARIAS BRITO/CE
1.5 • Telefone para contato:	88 3544-1223
1.6 • Endereço de e-mail:	fruosodepinho@gmail.com; josevandevelder@bol.com.br.
1.7 • Página do consórcio na internet:	http://comaresuc.com.br/
1.10 • Nome / e-mail do presidente (2019):	Jose Maria Gomes Pereira
1.11 • Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	João Frutuoso
1.12 • Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.13 • Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.14 • População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE, 2019)	616.209
1.15 • Extensão territorial total dos município consorciados: (em km ² - IBGE, 2016)	5.533
1.16 • Densidade demográfica no territ. do consórcio: (em hab./km ² - IBGE, 2019)	111,4
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS	

2.1	• Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	10
2.2	• Quantidade de cidades médias consorciadas:	2
2.3	• Relação dos municípios consorciados atualmente: Altaneira, Barbalha, Carriacçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri.	
2.4	• Município-sede do consórcio:	Farias Brito/CE
2.5	• Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	• Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos
2.7	• Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	• Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	
2.9	• Data de constituição (data de registro no CNPJ):	23/03/2009
2.10	• Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	31/01/2019
2.11	• Situação do Consórcio com relação à formalização:(de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	• Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1 - Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica) e do Prot. de Intenções; 2 - Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3 - Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4 - Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.	3 - Pré-operação / Em preparação
2.13	• Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	1 ano
2.14	• Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: 1 - Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2 - Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3 - Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.	2 - Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio

<p>2.15 • Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>4 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
<p>2.16 • Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de nº 12.527/2011)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2 - Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3 - Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>2 - Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.</p>
<p>2.17 • Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2 - Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3 - Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4 - Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	<p>3 e 4 - Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura do governo estadual ou federal para o Consórcio;</p>
<p>2.18 • Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2 - Arrecadação própria; 3 - Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4 - Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5 - Transferências voluntárias (convênios) da União; 6 - Doação e outras fontes. 	<p>1 - Contrato de rateio dos custos administrativos; 4 e 5) Transferências voluntárias (convênios) do Governo do Estado e da União.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

5.2.3 Análise do desenvolvimento institucional do Consórcio Público Comares-UC - Eixos e variáveis do IAD *Framework*

Apresentado em detalhes no capítulo de procedimentos metodológicos, cabe aqui rememorar que o uso do IAD *Framework* visa analisar a influência das instituições formais e informais no comportamento dos atores por meio da demonstração empírica em estudos de casos com cenários e arranjos institucionais específicos. Em que as ações e interações entre os atores na arena de decisões sofrem influência de variáveis externas, relacionadas aos aspectos do mundo físico, atributos da comunidade e regras de incentivos e de restrições. Assim, podendo apontar os caminhos e obstáculos para a efetivação de iniciativas de ação coletiva e cooperação governamental como são os consórcios públicos.

Seguindo a sequência de passos especificados, que também já foi detalhada anteriormente, o procedimento de construção do quadro IAD inicia-se pela caracterização das arenas de ação. Essa caracterização tem como base a descrição das situações de ação, da identificação e dos resultados das consultas aos atores participantes, por meio dos formulários aplicados e das entrevistas realizadas com representantes de cada um dos grupos de atores identificados.

5.2.3.1 Caracterização das arenas de ação do consórcio público Comares-UC (Eixo II do IAD *Framework*)

Aplicando a definição de Ostrom (2005), ao caso concreto do Consórcio Comares-UC, a arena de ação (Eixo II do IAD *Framework*) representa espaços sociais e políticos do território da RMC e do Estado do Ceará, onde os representantes dos atores governamentais participantes (governos municipais) e patrocinadores (Governo do Estado) do consórcio público tomam as decisões relativas às situações de ação do processo de constituição do Comares,-UC. Essas decisões podem ser influenciadas pelos atributos e variáveis externas, e por outros atores, por meio de padrões de interação e comunicação. Além, da expectativa para o alcance de resultados ou benefícios pretendidos por todos os envolvidos e relativos à gestão apropriada dos RSU nos municípios da RMC.

Os principais espaços sociais e políticos do território da RMC e do Estado do Ceará, relacionados ao consórcio Comares-UC, são as reuniões políticas, seminários técnicos e audiências públicas para tratar dessa temática específica. Esses espaços ou momentos, normalmente, possuem a participação de importantes atores políticos dos municípios da RMC

e das Secretarias das Cidades (SCIDADES) e do Meio Ambiente (SEMA) do Estado, além representante do Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE) e de entidades não-governamentais, como as associações de catadores.

É nessas arenas de ação que ocorrem as articulações e negociações e as conscientizações técnicas sobre a importância da cooperação intermunicipal, para a destinação adequada de RSU e fechamento dos lixões na RMC. Foi em uma dessas oportunidades que foi manifestado o interesse de participação dos municípios da Região no consórcio Comares-UC, por meio da assinatura do Protocolo de Intenções pelos prefeitos (COMARES-UC, 2009a, 2013). Outras questões específicas também foram objeto de discussão nessa arena de ação, como a localização das instalações do aterro sanitário a ser construído pelo Governo do Estado (CIDADES, 2013; CEARÁ, 2016) e a situação da gestão de RSU no município do Crato (DUARTE, 2019).

Desse modo, foram em situações de ação nesse tipo de arena que ocorreram as assembleias para a constituição do consórcio público Comares-UC, apreciação e votação dos seus instrumentos de gestão. Como exemplo, temos os contratos de rateio das despesas administrativas realizados ordinariamente com frequência anual ou de forma extraordinária, para as alterações na composição dos municípios consorciados. A primeira dessas assembleias foi realizada em janeiro de 2009¹⁴ e a última realizada (até março de 2020) foi em novembro de 2019 (COMARES-UC, 2019).

Nesse tipo de arena ocorreram situações de ação promovidas por iniciativa do MP-CE e do IBAMA, para a cobrança aos prefeitos dos municípios da RMC acerca da solução para o problema da destinação correta dos RSU na Região, como as audiências Públicas e reuniões das Promotorias da RMC para debates sobre o problema dos RSUs na RMC e discussões sobre Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) nos anos de 2007 (CIDADES, 2017), 2018 (MPCE, 2018; CIDADES, 2018a) e 2019 (MPCE, 2019b; VAGNER, 2019). Também foi realizado um ajuizamento em março de 2019 de Ação Civil Pública (ACP) pelo MP-CE, mas em uma outra arena e situação de ação de caráter jurídico, requerendo à Justiça do Estado que obrigue a Administração Municipal de Juazeiro do Norte a construir aterro sanitário e realizar o fechamento do lixão do município em até um ano (MPCE, 2019a).

Com isso, outro tipo de arena e situação de ação, neste caso de caráter essencialmente político, são as sessões legislativas para ratificação do Protocolo de Intenções pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios signatários do Protocolo de Intenções para criação do Comares-UC. Sobre os atores ou participantes da arena de ação do consórcio Comares-UC,

¹⁴Disponível em: http://comaresuc.com.br/images/pdf/Ata_da_Assembleia_Geral_para_Formao_do_Comares.pdf.

foi feita a identificação dos atores políticos ou técnicos participantes, segmentando-os em três categorias.

A primeira categoria identificada foi a dos representantes políticos e gestores de áreas técnicas do Governo do Estado, como os gestores atuais, ex-gestores e os técnicos das secretarias de governo estaduais, diretamente envolvidos com as iniciativas dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de RSU, que são representados pela SEMA e SCIDADES. Nessa categoria foram entrevistados:

- i) Vanessa Lima: gerente da Célula de Resíduos Sólidos da Coordenadoria de Saneamento da Secretaria das Cidades (SCIDADES). Período na função: 2012-2020;
- ii) André Pereira: coordenador de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria das Cidades e Secretaria de Meio Ambiente (SEMA). Período na função: 2016-2020;
- iii) Alceu Galvão: ex-gestor da Secretaria das Cidades (2010-2016) e atualmente é diretor executivo da Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce).

Uma segunda categoria identificada é dos representantes políticos (B1) e gestores de áreas técnicas dos Municípios, como os prefeitos dos municípios de médio e pequeno porte participantes do consórcio público Comares-UC. Na relação abaixo de agentes representantes políticos, foram entrevistados os prefeitos com os nomes sublinhados:

- i) José Arnon Bezerra: prefeito de Juazeiro do Norte - CE (período: 2017-2020);
- ii) José Ailton Brasil: prefeito de Crato - CE (período: 2017-2020);
- iii) Demais prefeitos dos municípios de pequeno porte do Comares - UC.

Um segundo perfil de ator dessa mesma categoria é o dos atores gestores e técnicos dos municípios da RMC, responsáveis e diretamente envolvidos com a gestão RSU, ou com o processo de formação e de funcionamento dos consórcios. Nesse perfil, específico dessa categoria, foram identificados os seguintes agentes representantes:

- i) Sidney Kal-Rais Pereira de Alencar, superintendente da Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU);
- ii) Francisco de Brito Júnior, Secretário de Meio Ambiente do município do Crato;
- iii) Secretários ou técnicos das áreas de meio ambiente ou saneamento dos demais municípios de pequeno porte consorciados ao Comares-UC.

A terceira categoria de atores participantes refere-se ao corpo técnico e gestores do próprio consórcio Comares-UC, que são indicados pelos Municípios para função de gestão ou assessoria técnica ao Consórcio. Nessa categoria foram identificados e entrevistados:

- i) José Maria Gomes Pereira, prefeito de Farias Brito e presidente do Comares-UC (desde 2018);
- ii) João Frutuoso, secretário-executivo do consórcio Comares-UC (desde 2018).

O quadro seguinte (Quadro 24) visa sintetizar as arenas de ação identificadas como relacionadas ao consórcio Comares-UC, destacando os principais pontos apresentados na caracterização desenvolvida nos parágrafos anteriores:

Quadro 24 - Consórcio Comares-UC - Quadro-resumo da arena de ação (Eixo II do IAD Framework)

II) Quadro-resumo de caracterização das arenas de ação do consórcio público Comares-UC	
(i) Situações de ação	<ol style="list-style-type: none"> a) Reuniões políticas, seminários técnicos e audiências públicas, com a participação de atores políticos dos municípios da RMC e das Secretarias das Cidades e de Meio-ambiente do Estado, além representante do Ministério Público do Estado do Ceará e de entidades não-governamentais, como as associações de catadores; b) Sessões legislativas para ratificação do Protocolo de Intenções pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios signatários do Protocolo de Intenções para criação do Comares-UC; c) Assembleias para constituição e para apreciação e votação dos instrumentos de gestão do consórcio Comares-UC; d) Ações do Ministério Público do Estado do Ceará e IBAMA para cobrança aos prefeitos dos municípios da RMC por solução para o problema da destinação correta dos RSU na Região.
(ii) Atores ou participantes	<ol style="list-style-type: none"> A) <u>Representantes políticos (A1) e gestores de áreas técnicas (A2) do Governo do Estado:</u> gestores, ex-gestores e técnicos das secretarias de governo estaduais, envolvidas com as iniciativas dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de RSU; B) <u>Representantes políticos (B1) e gestores de áreas técnicas (B2) dos Municípios:</u> <ol style="list-style-type: none"> B1) Prefeitos dos municípios de médio e pequeno porte participantes do consórcio público Comares-UC; B2) Gestores e técnicos dos municípios da RMC, responsáveis e diretamente envolvidos com a gestão RSU ou com o processo de formação e de funcionamento dos consórcios. C) <u>Presidente (C1), gestor e técnicos (C2) do Comares UC indicados pelos Municípios para função de gestão ou assessoria técnica ao consórcio:</u> <ol style="list-style-type: none"> C1) Presidência ou diretoria do consórcio público; C2) Técnico gestor do consórcio público. D) <u>Outros atores políticos e atores não-governamentais:</u> <ol style="list-style-type: none"> D1) Ministério Público (MP-CE/CAOMACE) e Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE). D2) Organizações não-governamentais (ONGs), associações e cooperativas de catadores, lideranças políticas e comunitárias e empresas atuantes na área de RSU.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom (2005) e nos dados da pesquisa (2020)¹⁵.

¹⁵ Dados obtidos a partir das referências documentais citadas e das entrevistas realizadas com os atores da pesquisa.

5.2.3.2 Caracterização das variáveis externas do consórcio público Comares-UC (Eixo I do IAD Framework)

Durante o processo de caracterização das variáveis externas do Consórcio Comares-UC, o quadro, a tabela e o gráfico a seguir foram elaborados e estão sendo apresentadas junto ao quadro IAD. A intenção é facilitar a organização, as referências e as análises de um conjunto de dados ou informações ainda não apresentados. E, que dizem respeito ao contexto de gestão de RSU no território da RMC e nos municípios de Juazeiro do Norte e Crato de forma específica.

Quadro 25 - Gestão de RSU nos municípios da RMC - Instrumentos de planejamento, local de destinação e principais riscos e problemas ambientais, sanitários e sociais decorrentes

	Município de Juazeiro do Norte	Município do Crato
i) Política Municipal de Resíduos Sólidos; ii) Plano Municipal de Gestão Resíduos Sólidos	i) e ii) Não existe (até julho de 2020);	i) e ii) Não existe (até julho de 2020);
i) Plano Regional de Resíduos Sólidos; ii) Plano de Coletas Seletivas	i) Plano Regional de Gestão Integrada de RS – Região Cariri (CEARÁ, 2018b); ii) Plano das Coletas Seletivas Múltiplas da Região Cariri Centro (SEMA, 2019b).	
i) Coleta Seletiva; ii) Catadores cadastrados organizados em associação ou cooperativa; iii) Catadores nos lixões; iv) Compostagem; (CNM, 2019; SEMA, 2019b)	i) Apenas coleta diferenciada por cláusula no contrato do serviço público; ii) Sim. Uma associação; iii) Sim. Sem quantificação e acompanhamento social; iv) Não.	i) Apenas coleta diferenciada por cláusula no contrato do serviço público de coleta; ii) Sim. Uma associação. iii) Sim. Sem quantific. iv) Não.
Tipo, propriedade e volume de uso atual do local de destinação dos RSU pré-existente / atual	3 (três) lixões desativados (3 áreas degradadas e sem contagem de áreas órfãos); Um lixão em funcionamento em terreno alugado pelo Município e utilizado para destinação de 286 ton / dia (SEMA, 2019b). Dois aterros sanitários privados sem uso, segundo a Autarquia Municipal de Meio ambiente.	Um lixão em funcionamento em terreno próprio do município e próximo à cidade (cerca de 4km). Recebe cerca de 111 ton / dia. Uma área degradada e sem contagem de áreas órfãos (SEMA, 2019b)
Riscos e problemas ambientais, sanitários e sociais decorrentes do tipo e do local de destinação atual dos RSU	Lixões ativos geram degradação ambiental e contaminação do solo, poluição do ar (gás e queima de materiais) e risco residual de atingir o leito dos Rios Salgadinho (9km) e Salamanca (4km), podendo afetar espécies da flora do Araripe; problemas de saúde causados e problema social dos catadores e famílias que residem dentro e próximos aos lixões	

Fonte: elaborado pelo autor com base em CEARÁ (2018b) SEMA (2019b) e nos dados da pesquisa (2020).

Tabela 6 - Gestão de RSU nos municípios da RMC - Quantidade gerada, gastos empenhados, gasto previsto com o rateio administrativo e custo estimado com operação do Consórcio

Comares - UC

	Total da RMC	Município de Juazeiro do Norte	Município do Crato
a) Quantidade aproximada de RSU gerados i) por dia e ii) por mês (peso em tonelada - ano 2018) (SEMA, 2019b)	581,6 ton. / dia	i) 286,5 ton./dia ii) 8595 ton./mês (49,2% da RMC)	i) 111,8 ton./dia ii) 3354 ton./mês (19,2% da RMC)
b) Quantidade aproximada de RSU gerados por dia por habitante (em quilograma – ano 2018 (SEMA, 2019b)	1,2 kg/hab./dia	1,1 kg/hab./dia	1,0 kg/hab./dia
c) Gastos municipais com serviços de limpeza, manutenção e conservação urbana, manejo e destinação de RSU - valores aproximados ref. ano 2020: i) Valor total anual; ii) Gasto por tonelada e; iii) Valor anual por habitante urbano (SEMA, 2019b; TCE, 2020).	-	i) R\$ 45,74 milhões/ano = R\$ 3,81 milhões/mês ii) R\$ 443 ton. iii) R\$ 175 hab./ano	i) R\$ 8,26 milhões/ano = R\$ 688 mil/mês ii) R\$ 205 ton. iii) R\$ 75 hab./ano
d) Gasto municipal anual com aluguel de terreno para destinação dos RSU (lixão) - ano 2018 (MPCE, 2019a)	-	R\$ 228.000,00	-
e) Gastos anuais previstos com o rateio administrativo do Consórcio - em R\$ - ano 2020 (COMARES-UC, 2018; 2019).	R\$ 451,4 mil	R\$ 200,2 mil	R\$ 96,7 mil
f) Custos estimados para os municípios com o rateio da operação de gestão de RSU realizada pelo Consórcio Comares-UC - em R\$ - ref. ano 2018 i) Custo total anual; ii) Custo por tonelada de RSU; iii) Custo anual por habitante da zona urbana (SEMA, 2019b; SNIS, 2018).		i) R\$ 22,41 milhões ii) R\$ 217 / ton. iii) R\$ 93,24 / hab / ano (*Ind. SNIS=0,92)	i) R\$ 8,95 milhões ii) R\$ 222 / ton. iii) R\$ 93,24 / hab / ano (*Ind.SNIS=0,88)

Fonte: elaborado pelo autor com base em TCE (2020); Juazeiro do Norte (2020); Comares-UC (2018; 2019); SINIR (2017) e SNIS (2018).

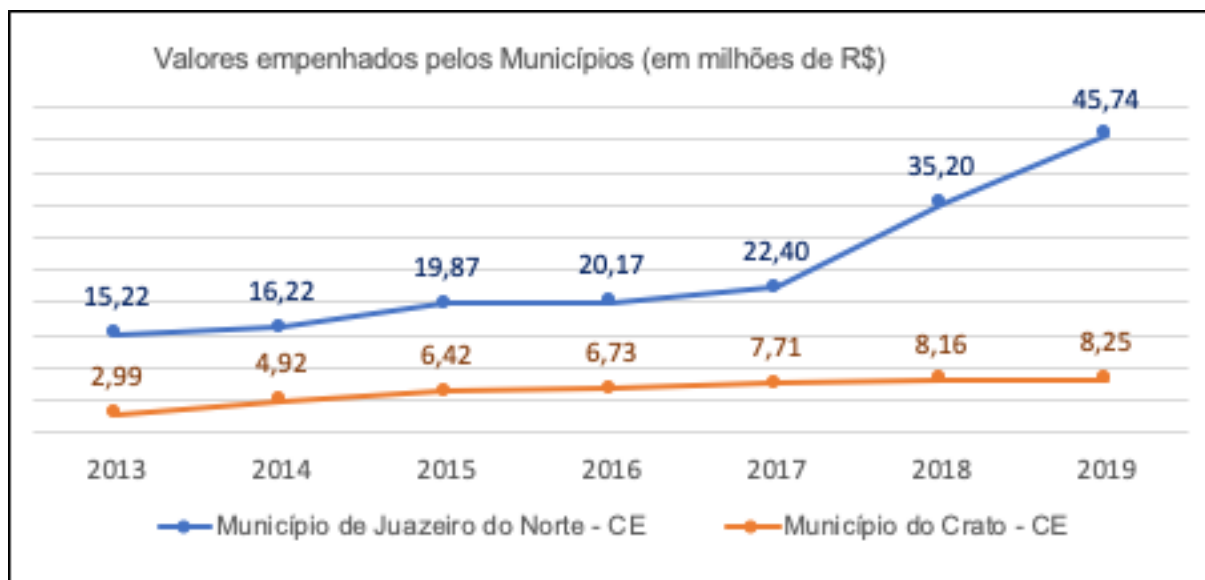
Notas:

*Custo médio mensal apurado pelo SNIS (2018) para municípios de médio porte (Faixa 3). Estes custos englobam todas as despesas dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, inclusive disposição final. Para o cálculo foi considerada apenas a população urbana dos municípios e os valores do índice do SNIS.

Os valores absolutos e o crescimento dos gastos do município de Juazeiro do Norte com serviços de limpeza e manutenção urbana, manejo e destinação de RSU, se destacam quando comparados com os demais municípios de médio porte analisados no estudo. Tais gastos, no período de 2013 a 2019, totalizaram um valor aproximado de R\$ 174,82 milhões para o município do Juazeiro e de R\$ 16,41 milhões para o município do Crato. O Gráfico 13 ilustra

essa diferença e a evolução do valor absoluto no período compreendido entre os anos de 2014 e 2019, especialmente a partir do ano de 2017:

Gráfico 13 - Gastos públicos dos Municípios da RMC com serviços de limpeza e manutenção urbana, e de coleta, manejo e destinação de RSU - Período 2013 a 2019



Fonte: elaborado pelo autor com base em TCE (2020).

Um dos importantes atributos da comunidade do território do Cariri é a existência de outras duas iniciativas de cooperação entre os municípios consorciados no Comares-UC. O Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte (CPSMJN), com sede nessa cidade, é uma iniciativa interfederativa em que o Governo do Estado participa como ente consorciado. O CPSMJN foi instituído e está em funcionamento desde 2009, tendo 5 dos seus 6 municípios membros (Barbalha, Missão Velha, Caririaçu, Jardim e Juazeiro do Norte) como participantes também do Comares-UC (Apêndice F - Ficha de microdados 23 - Consórcio CPSMJN).

Já o Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Crato (CPSMC), com sede nessa cidade, também é uma iniciativa em que o Governo do Estado participa como ente consorciado. O CPSMC também foi instituído e está em funcionamento desde 2009, e tem 4 dos seus 13 municípios membros (Crato, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri) como participantes também do Comares-UC (Apêndice F - Ficha de microdados 17 - Consórcio CPSMC).

Outro atributo ligado ao contexto político e de gestão pública, ao qual o território do Cariri está inserido, é a existência de um amplo arcabouço institucional legal e arranjo político do Estado do Ceará que é inovador em termos de Região Nordeste, segundo levantamento realizado como estudo inicial desta tese. O Governo do Estado oferece apoio para a gestão

integrada e intermunicipal dos RSU na RMS, por meio de investimentos em serviços para elaboração de projetos e estudo técnicos de viabilidade (econômica e socioambiental. Veja Quadro 22).

Uma característica do território do Cariri que potencialmente dificulta a cooperação intermunicipal é a heterogeneidade entre os três municípios do Crajubar e principais participantes do Comares-UC, com relação ao porte populacional e quanto à opção individual para gestão dos RSU utilizada atualmente em cada município. Há uma centralidade parcial e relativa do município de Juazeiro do Norte na região, com relação ao poder político e concentração econômica, populacional e de geração de RSU. O município do Crato não se equivale ao de Juazeiro do Norte com relação a esses fatores, mas representa uma parcela essencial a ser considerada em qualquer contexto sócio-político, econômico e ambiental do Cariri (Tabela 5, Quadro 21 e Tabela 6).

Destacamos como outro aspecto desfavorável para um cenário de cooperação intergovernamental, a baixa integração e o pouco alinhamento político (partidário ou eleitoral) entre os atuais prefeitos dos principais municípios participantes do Comares-UC. Os atuais prefeitos de Juazeiro do Norte (Arnon Bezerra, do PTB), de Crato (José Ailton, do PP) e de Barbalha (Argemiro Sampaio, do PSDB) pertencem a diferentes correntes partidárias e não tiveram apoio mútuo declarado nas eleições municipais de 2016.

Por outro lado, os agentes políticos e técnicos da RMC entrevistados relataram haver uma concordância geral com relação à estratégia e às ações para gestão de RSU que foram propostas ou desenvolvidas pelos agentes políticos do Governo do Estado (governador e secretários estaduais titulares da SEMA e SCIDAES. Ainda que citem a falta de articulação das ações dessas duas Secretarias do Governo do Estado, juntamente com a falta de capacidade de investimento dos municípios, como possíveis razões para o Consórcio Comares-UC ainda não funcionar efetivamente.

Passando a tratar das regras em uso de incentivos e restrições do consórcio Comares-UC, é relevante resgatar a assinatura do Protocolo de Intenções no ano de 2008. Inicialmente foram signatários 9 municípios do Cariri, já com a participação dos municípios de Crato e de Juazeiro do Norte. A única mudança no quadro de municípios consorciados se deu no ano de 2009 para inclusão do município de Missão Velha, por meio do Primeiro Aditivo do Contrato do Consórcio ratificado pelas câmaras municipais (COMARES-UC, 2009a).

Com as adequações à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos ocorridas em 2013, por meio do Segundo Aditivo (COMARES-UC, 2013) e em 2019, por meio de Assembleia Geral (COMARES-UC, 2019), os termos do Contrato do Comares-UC se tornaram ainda mais

padronizados e semelhantes aos termos dos contratos de todos os demais consórcios públicos, para gestão de RSU constituídos por meio do apoio técnico do Governo do Estado. Assim, foram definidas as finalidades, os critérios e regras para o ingresso ou exclusão de membros, a forma de rateio dos custos administrativos do consórcio, as restrições e sanções aos atos dos membros, bem como os termos gerais e responsabilidade entre os membros para operação do mesmo (COMARES-UC, 2013).

Com relação as regras normativas e legais sobre governança pública, houve relato dos atores políticos da RMC da falta de transparência com relação à gestão administrativa do consórcio. Muito embora, seja mantido um sítio na internet pelo qual estão acessíveis os principais documentos e atos administrativos dele¹⁶. A divisão de responsabilidades entre os membros e a quantidade de recursos disponíveis para cada membro do grupo é outro aspecto muito relevante, acerca das regras em uso e estão detalhadamente especificadas na linha e da Tabela 6.

Sobre as regras de permanência e sanções como suspensão e exclusão, no caso do consórcio Comares-UC, estão relacionadas à exclusividade ou ao descumprimento dos compromissos de repasses dos valores propostos ou acordados, por parte das prefeituras para a destinação ao custeio administrativo do consórcio. Tal situação, está evidenciada no trecho do Estatuto Social do Consórcio e na situação retratada na ata da assembleia realizada em novembro de 2019, a única vez que esse mecanismo foi registrado em ata:

ESTATUTO SOCIAL [...] CLÁUSULA SEXTUAGÉSIMA-PRIMEIRA - DA HIPÓTESE DE EXCLUSÃO. São hipóteses de exclusão de ente consorciado: - não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio; -a subscrição de protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades iguais ou a juízo da Assembleia Geral, assemelhadas ou incompatíveis; -a existência de motivos graves, reconhecidos, em deliberação fundamentada, pela maioria absoluta dos presentes à Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim. § 1º. A exclusão prevista no inciso I do caput somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar (COMARES-UC, 2009, p. 20).

ATA DA ASSEMBLEIA GERAL [de 22 de novembro de 2019]. Quanto ao rateio do ano de 2020, fora proposta a indicação de duas propostas, uma incluindo Juazeiro do Norte/CE [...] e outra excluindo o [Município] do presente rateio e encaminhando providências para a exclusão do Município como membro do presente consórcio [...] uma vez que o mesmo não firmou o contrato de rateio até o presente momento. (COMARES-UC, 2019, p. 2).

¹⁶ Disponível em: <http://comaresuc.com.br/>

Como segundo procedimento para construção do quadro IAD do consórcio Comares-UC, foram identificadas e descritas as variáveis externas como fatores que afetam os processos políticos. E, conseqüentemente, também afetam os resultados desse processo influenciando o comportamento dos indivíduos em uma situação de ação (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994). Assim, no quadro a seguir (Quadro 26) é apresentado uma síntese dos atributos físicos, culturais e normativos mais diretamente associados às arenas e situações de ação anteriormente caracterizadas para o consórcio Comares-UC:

Quadro 26 - Consórcio Comares-UC - Quadro-resumo das variáveis externas: condições físicas, atributos da comunidade e regras em uso (Eixo I do IAD *Framework*)

I) Identificação das variáveis externas às arenas de ação do consórcio público Comares-UC	
(i) Atributos do mundo físico	<ul style="list-style-type: none"> a) Quantidade de habitantes, crescimento da população, taxa de urbanização e densidade populacional dos municípios de médio porte participantes do Comares-UC (Crato e Juazeiro do Norte) e do conjunto dos municípios participantes do Consórcio. (Tabela 5 e Ficha de microdados do Consórcio); b) Tipo de instalação (infraestrutura e/ou equipamentos pré-existent) do local atualmente utilizado para destinação dos RSU nos municípios de médio porte da RMC (Quadro 25); c) Riscos ambientais e sanitários decorrentes do tipo e do local de destinação atual dos RSU. (Quadro 25); d) Principais características e dados socioeconômicos dos municípios de médio porte (Juazeiro do Norte e Crato) e do território da RMC (Quadro 21); e) Volume total de RSU gerados por dia e por habitante nos municípios de médio porte da RMC (Tabela 6); f) Recursos públicos gastos atualmente com a limpeza e manutenção urbana e no manejo e destinação dos RSU de forma individual e autônoma pelos municípios de médio porte da RMC (Tabela 6; Gráfico 13); g) Valores previstos dos custos administrativos do consórcio no ano de 2020, para rateio pelos municípios participantes do Comares-UC (Tabela 6); h) Gastos previstos para os municípios de médio porte da RMC com o rateio dos custos de operação do consórcio Comares-UC (Tabela 6).
(ii) Atributos da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> a) Quantidade de municípios consorciados atualmente no Comares-UC: 10 (dez), que são os 09 (nove) municípios que compõem a RMC mais o município de Altaneira; b) Município-sede do Comares-UC (Farias Brito) não é um dos dois municípios de médio porte da RMC e tem uma localização deslocada e mais favorável ao manejo de RSU a partir da cidade do Crato, em relação à cidade de Juazeiro do Norte; c) Histórico de unidade regional e de rivalidades políticas locais entre os municípios de Crato e Juazeiro do Norte, e forte traço de identidade cultural próprio do Cariri (QUEIROZ, 2014); d) Existência de outras duas iniciativas de cooperação entre os municípios consorciados no Comares-UC. (APENDICE – Ficha de microdados 23 – Consórcio CPSMJN e APENDICE – Ficha de microdados 17 – Consórcio CPSMC); e) Existência de um amplo e inovador arcabouço institucional legal e arranjo político do Estado do Ceará. (Quadro 22); f) Heterogeneidade entre os três municípios do Crajubar com relação ao porte populacional e quanto à opção individual para gestão dos RSU utilizada atualmente em cada município (Tabela 5, Quadro 21, Tabela 6); g) Baixo alinhamento político entre os atuais prefeitos dos principais municípios participantes do Comares-UC; h) Concordância geral com relação à estratégia e às ações para gestão de RSU propostas ou desenvolvidas pelos agentes políticos do Governo do Estado;

	i) Falta de articulação das ações dessas duas Secretarias do Governo do Estado e falta de capacidade de investimento dos municípios.
(iii) Regras de incentivos e restrições	<ul style="list-style-type: none"> a) O Protocolo de Intenções do consórcio Comares-UC assinado em 2008 (COMARES-UC, 2009a); b) Adequações à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos ocorridas em 2013, por meio do Segundo Aditivo (COMARES-UC, 2013) e em 2019, por meio de Assembleia Geral (COMARES-UC, 2019); c) Relato por parte dos atores políticos da RMC de falta de transparência com relação à gestão administrativa do consórcio; d) É mantido um sítio na internet pelo qual estão acessíveis os principais documentos e atos administrativos¹⁷; e) A divisão de responsabilidades entre os membros e a quantidade de recursos disponíveis para cada membro do grupo (Tabela 6 - linha e); f) Regras de permanência e sanções como suspensão e exclusão relacionadas à exclusividade ou ao descumprimento dos compromissos de repasses dos valores propostos ou acordados por parte das prefeituras para destinação ao custeio administrativo do consórcio.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom, Gardner e Walker (1994) e nos dados da pesquisa (2020).

5.2.3.3 Caracterização dos padrões de interação e dos fluxos de comunicação do consórcio público Comares-UC (Eixo III do IAD Framework)

Um segunda dimensão do consórcio Comares-UC, referenciada como eixo pelo IAD *Framework*, são os padrões de comunicação e os fluxos de comunicação entre os grupos ou perfis de atores participantes da arena de ação dos consórcios públicos para gestão de RSU no estado do Ceará. Eles são identificados e evidenciados a partir de menções presentes no conjunto das falas das entrevistas, que foram realizadas com os representantes desses grupos de atores. O quadro seguinte (Quadro 27), relaciona e categoriza os padrões de comunicação e os fluxos de comunicação mais evidentes e relevantes para o consórcio Comares-UC:

¹⁷ Disponível em: <http://comaresuc.com.br/>

Quadro 27 - Consórcios públicos para gestão de RSU no estado do Ceará - Padrões de interação e comunicação entre atores participantes

Padr.	Grupos de atores participantes envolvidos	Finalidades principais da interação ou comunicação	Categorias e natureza das interações e comunicações	Grau de interação entre os atores	Principais meios e de troca de informações
a)	<u>A1) Representantes políticos do Governo do Estado</u> + <u>B1) Representantes políticos do Consórcio e dos Municípios</u>	Articulação, convencimento visando a viabilidade política para formação e operação do consórcio público	Articulação, coordenação e cooperação vertical; Predominância de comunicações institucionais e formais; e poucas interações interpessoais e informais	Baixo	Documentos oficiais e reuniões
b)	<u>A2) Representantes técnicos do Governo do Estado</u> + <u>C) Gestor do Consórcio e técnicos dos Municípios</u>	Orientação e troca de informação visando a constituição formal, a regularidade legal/fiscal e a viabilidade técnica para operação do consórcio público	Articulação, coordenação e cooperação vertical; Ocorrências equilibradas de comunicações institucionais e formais em relação às interações interpessoais e informais	Moderado	Documentos oficiais e técnicos, diálogos, reuniões e correio eletrônico
c)	<u>B1) Representantes políticos dos municípios que compõem o Consórcio</u>	Articulação e convencimento visando os interesses comuns relativos à formação e operação do consórcio público	Articulação e cooperação horizontal; Predominância de comunicações institucionais e formais; e poucas interações interpessoais e informais	Moderado	Documentos oficiais, assembleias, reuniões e correio eletrônico
d)	<u>C) Gestor e técnicos do Consórcio</u> + <u>B1) Representantes políticos dos Municípios</u>	Convocações para assembleias e reuniões; solicitações e troca de informações sobre a gestão e operação do consórcio público	Articulação e cooperação horizontal; Predominância de comunicações institucionais e formais; e poucas interações interpessoais e informais	Baixo	Correio eletrônico, documentos e reuniões
e)	<u>B2) Representantes técnicos dos municípios que compõem o Consórcio</u>	Orientação e troca de informações técnicas visando a constituição formal, a regularidade legal / fiscal e a viabilidade operacional do consórcio público	Articulação e cooperação horizontal; Ocorrência frequente de comunicações e interações interpessoais e informais	Moderado	Correio eletrônico, documentos, reuniões, diálogos
f)	<u>C) Gestor e técnicos do Consórcio</u> + <u>B2) Representantes técnicos dos Municípios</u>	Orientação e troca de informações técnicas visando a constituição formal, a regularidade legal/fiscal e a viabilidade operacional do consórcio público	Articulação e cooperação horizontal; Ocorrências equilibradas de comunicações institucionais e formais em relação às interações interpessoais e informais	Alto	Correio eletrônico, documentos, reuniões, diálogos

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom e Polski (1999) e nos dados da pesquisa (2020).

Ostrom (2011) cita que certos conhecimentos, relativos à ação coletiva a ser operacionalizada e às condições e informações técnicas a serem consideradas em seus processos decisórios, podem ser restritos a grupos específicos de atores participantes. Nos casos em estudo, esses conhecimentos são relativos à gestão apropriada dos RSU pelos municípios consorciados e são restritos aos subgrupos dos atores representantes técnicos do Governo do Estado, dos Municípios e do Consórcio, identificados no Quadro 27, respectivamente, como os grupos A2), B2) e C).

Concluindo essa categoria do IAD *Framework*, o quadro seguinte relaciona os grupos de padrões de interação e fluxos de comunicação identificados e outras notas analíticas sobre o caso específico do Consórcio Comares-UC:

Quadro 28 - Consórcio Comares-UC - Padrões de interação e fluxos de comunicação (Eixo III do IAD *Framework*)

III) Identificação dos padrões de interação e fluxos de comunicação	
a)	Os grupos de atores participantes, finalidades, natureza e grau de interação entre os atores envolvidos e os principais meios e formas de troca de informações constantes no quadro anterior caracterizam os padrões de interação e comunicação identificados entre os diversos tipos de atores participantes da arena de ação dos consórcios públicos para gestão de RSU no estado do Ceará (Quadro 27);
b)	Além de arena e situação de ação, as assembleias e reuniões mobilizadas pelo próprio consórcio público, também se caracterizam como um espaço que promove a interação e o compartilhamento de informação entre os atores, e que é o principal e definitivo espaço institucional onde as decisões e escolhas são realizadas (COMARES-UC, 2009a; 2013);
c)	Segundo relato dos atores entrevistados, o fato de existir outros dois consórcios públicos da área de saúde e sediados nos município de Juazeiro do Norte (Apêndice F - Ficha de microdados 23 - CPSMJN) e de Crato (Apêndice F - Ficha de microdados 17 - CPSMC) não influencia na interação e comunicação entre os atores participantes do Comares-UC, segundo os próprios, principalmente por conta de que cada um dos outros dois consórcios da região só reúne uma parte dos representantes dos municípios do Comares-UC. Ademais, a arena e situações de ação próprias desses consórcios de saúde não possibilita espaço e disponibilidade para esses representantes interagir e se comunicarem no âmbito da arena de ação do Comares-UC;
d)	Outro ambiente propício à interação e troca de informações, experiências e impressões dos atores políticos e técnicos envolvidos com a tomada de decisão do próprio consórcio e sobre outras experiências de cooperação intermunicipal no estado do Ceará, são as reuniões (CIDADES, 2013, 2017) e seminários técnicos e políticos organizados pelo Governo do Estado, como o “I Seminário de Resíduos Sólidos do Nordeste” realizado em dezembro de 2019 e que reuniu mais de 700 pessoas e representantes de consórcios públicos, de governos estaduais e de municípios de todos os estados da Região Nordeste (SEMA, 2019b).

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom e Polski (1999); Ostrom (2011) e nos dados da pesquisa (2020).

5.2.3.4 Caracterização dos benefícios esperados e resultados alcançados pelo consórcio público Comares-UC (Eixo IV do IAD *Framework*)

Como última dimensão ou eixo do IAD *Framework*, é apresentado nos parágrafos seguintes os principais benefícios esperados e resultados alcançados pelo consórcio Comares-UC, bem como algumas notas analíticas adicionais sobre outras perspectivas de análise e avaliação da efetividade deste.

De acordo com o que está previsto no regramento para formação do consórcio Comares-UC, desde o Protocolo de Intenções, no Estatuto Social e nos Contratos e Aditivos de Constituição do Consórcio, o principal benefício esperado pelos municípios da RMC é o atendimento das necessidades comuns de gestão dos RSU nos seus respectivos territórios. Eles estão formalizados como “objetivos” ou como “finalidades” nos instrumentos legais, conforme se observa no primeiro objetivo constante no Estatuto Social do Consórcio Comares-UC:

ESTATUTO SOCIAL [...] CLÁUSULA SEXTA DOS OBJETIVOS. São objetivos do Consórcio COMARES - UC: • i - o planejamento, a regulação, a fiscalização e, nos termos de contrato de programa, a prestação do serviço público para promover a destinação final de resíduos sólidos, na área de atuação da Administração Pública dos municípios consorciados definidos no Contrato de Constituição (COMARES-UC, 2009b).

Visando definir os critérios objetivos para a avaliação dos resultados e benefícios formais esperados e gerados, a partir da opção dos Municípios da RMC pela ação coletiva governamental via Consórcio Público Comares-UC, foi elaborado o quadro seguinte (Quadro 29). Ele relaciona todos os objetivos ou finalidades expressamente, previstos nos instrumentos de constituição do Consórcio (Protocolo de Intenções, Estatuto, Contrato e Aditivos) e suas respectivas situações atuais em termos de alcance ou de ações implementadas. Assim, considerando a dimensão institucional formal do consórcio público, os resultados ou benefícios esperados pelos municípios da RMC ao se tornarem participantes do Comares UC são relacionados a seguir como objetivos ou finalidades do Consórcio, juntamente com informações sobre a situação atual com relação à realização do objetivo:

Quadro 29 - Consórcio Comares-UC - Objetivos ou finalidades formais e situação atual (ano 2019)

Objetivos ou finalidades do Consórcio *	Informações sobre a realização do objetivo (Referentes a dezembro de 2019)
<p>Objetivo ou finalidade principal do Consórcio Público Comares-UC:</p> <p><u>I - O planejamento, a regulação, a fiscalização e, nos termos de contrato de programa, a prestação do serviço público para promover a destinação final de resíduos sólidos, na área de atuação da Administração Pública dos municípios consorciados definidos no Contrato de Constituição;</u></p>	<p>a) <u>Objetivo não realizado</u>: o Consórcio ainda não está em fase de operação e não há infraestrutura ou equipamentos públicos prontos ou em construção e à disposição do seu uso à curto prazo para gestão de RSU dos municípios consorciados;</p> <p>b) <u>Solução desenvolvida atualmente</u>: completamente custeado pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal, foram contratados em 2019 junto à Caixa Econômica Federal, os serviços para estruturação da concessão de PPP destinadas à realização de investimentos, gestão e execução dos serviços de gestão dos RSU nos municípios membros do Comares-UC;</p> <p>c) <u>Fase atual de execução</u>: foram concluídos os i) Estudos Preliminares; e atualmente estão em desenvolvimento os ii) Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA);</p> <p>d) <u>Próximas etapas e previsão de conclusão</u>: iii) Validação Externa (Consulta Pública e Órgãos de Controle); e iv) Licitação e Contratação. Conclusão prevista para 2022.</p>
<p>II - A implementação de melhorias nas condições de vida dos munícipes, desenvolvendo alternativas para programas de educação, saúde e gestão ambiental, sem prejuízo das ações e programas desenvolvidos individualmente pelos entes consorciados;</p>	<p><u>Objetivo não realizado / nenhuma ação implementada</u>: o Consórcio não dispõe de quadro de pessoal suficiente ou recursos previstos no custeio administrativo destinados à implementação desses objetivos.</p>
<p>III - A capacitação técnica do pessoal encarregado no manuseio e prestação do serviço de coleta, transferência e reciclagem do lixo produzido pelos Municípios consorciados;</p>	
<p>IV - A realização de licitações compartilhadas das quais, em cada uma delas, decorram dois ou mais contratos, celebrados por Municípios consorciados ou entes de sua administração indireta;</p>	<p><u>Objetivo não realizado / nenhuma ação implementada</u>: o Consórcio ainda não está em fase de operação e não há infraestrutura ou equipamentos públicos prontos ou em construção e à disposição do seu uso à curto prazo, para gestão de RSU dos municípios consorciados. A fase de licitação da solução atualmente contratada tem previsão de ser realizada no ano de 2022, a depender da conclusão autorizativa da fase imediatamente anterior de validação externa por meio de consulta pública e análise dos Órgãos de Controle.</p>
<p>V - Adquirir ou administrar bens que possam estar direto ou indiretamente relacionados ao funcionamento do aterro sanitário para uso compartilhado do Consórcio ou de seus Municípios integrantes;</p>	<p><u>Objetivos não alcançados</u>: o Consórcio ainda não está em fase de operação e não dispõe de recursos previstos no custeio administrativo destinados à implementação desses objetivos.</p>

VI - Promover toda e qualquer comercialização de matéria prima e/ou produtos derivados do funcionamento do aterro sanitário; revertendo para o Consórcio os valores arrecadados desta operação;	
VII – Buscar alternativas e tecnologias com base em experiências comprovadas e economicamente viáveis que permitam soluções efetivas de combate à poluição e degradação ambiental, preservando os recursos naturais e promovendo o tratamento e a consequente eliminação de gases nocivos a vida.	

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2020b), Comares-UC (2009b; 2013) e nos dados da pesquisa (2020).

Nota:

* De acordo com o Cap. II - Cláusula Sétima (dos objetivos) do Protocolo de Intenções do Consórcio (COMARES-UC, 2013) e com o Capítulo III - Cláusula sexta (das finalidades) do Estatuto Social do Consórcio (COMARES-UC, 2009b).

Ressaltamos que, considerando apenas a dimensão institucional formal do consórcio público, os resultados ou benefícios esperados para os municípios consorciados não considera, em princípio, as diferenças existentes entre os interesses dos municípios de pequeno porte e as necessidades de município de médio porte. Assim, Juazeiro do Norte e Crato, como municípios de médio porte, são dotados de condições diferenciadas dos outros sete municípios da RMC, inclusive e especialmente, em relação à gestão de RSU nos seus respectivos territórios. Apesar disso, o contrato do Comares-UC e outros instrumentos legais do consórcio prevê benefícios coletivos e comuns a todos os municípios consorciados, sem considerar as necessidades e interesses diferenciados dos municípios que já têm melhores condições na gestão de RSU, como é o caso de Juazeiro do Norte e Crato.

Além dos termos formalmente definidos nos contratos dos consórcios públicos, devemos também considerar outras necessidades, interesses e motivações dos municípios e dos seus representantes, identificados e reconhecidos como informais, secundários ou decorrentes da finalidade principal do consórcio, que é a prestação do serviço público de gestão intermunicipal integrada e a destinação apropriada dos RSU. Esses interesses informais ou secundários podem ter origem e natureza institucional, como os decorrentes de responsabilidades legais dos municípios previstos na PNRS, na Lei de Acesso à Informação ou nos princípios de economicidade da administração pública. Podem ainda, ter origem em motivações políticas ou culturais associadas a valores comunitários dos territórios, como no caso da preservação de ativos ambientais e na preocupação com a situação social dos catadores.

Uma forma complementar e também essencial para avaliação da efetividade dos consórcios públicos é a partir dos resultados e benefícios esperados pelos Municípios, gerados pelas decisões tomadas pelos seus atores representantes no âmbito do Consórcio Comares-UC e não expressos nos documentos constitutivos, mas decorrentes de outros instrumentos legais ou ainda de necessidades e interesses institucionais reconhecidos informalmente. Alguns desses resultados ou benefícios esperados pelos Municípios, a partir da opção pela ação coletiva governamental via consórcio público, são relacionados no quadro a seguir (Quadro 30) e classificados de acordo com a perspectiva temporal de alcance ou de realização do objetivo. Assim, relacionamos esses resultados ou benefícios institucionais esperados pelos Municípios da RM, a fase prevista e o prazo para realização previsto no final do ano de 2019.

Quadro 30 - Consórcio Comares-UC - Resultados ou benefícios institucionais esperados pelos Municípios, fase prevista e perspectiva de prazo para realização (no ano 2019)

Resultado ou benefício institucional esperado pelos Municípios*	Fase de implantação prevista	Perspectiva de prazo para a realização do objetivo *
<p>Resultado ou benefício institucional geral esperado pelos Municípios: (corresponde ao primeiro objetivo formal do Estatuto Social do Consórcio (COMARES-UC, 2009b).</p> <p>a) <u>Prestação do serviço público municipal de destinação apropriada dos RSU por meio de uma gestão associada intermunicipal integrada;</u></p>	<p><u>Fase 3 - Operação;</u></p>	<p><u>Objetivo não realizado:</u> o Consórcio ainda não está em fase de operação e não há infraestrutura ou equipamentos públicos prontos ou em construção.</p> <p><u>Benefício realizável a médio prazo:</u> de 2 a 4 anos;</p>
<p>b) Habilitação para participar de programas do Governo Federal e do Governo Estadual para acesso a financiamento ou recebimentos de recursos e serviços e equipamentos para estruturação dos serviços públicos de gestão e destinação apropriada de RSU;</p>	<p><u>Fase 1 - Constituição ou Formalização:</u> alcançada imediatamente após o consorciamento;</p>	<p><u>Objetivos realizados:</u></p> <p>i) Programa de Parcerias de Investimentos do Governo Federal: serviços para estruturação da concessão de PPP para gestão dos RSU nos municípios membros do Comares-UC.</p> <p>ii) Política e ações de investimentos do Governo do Estadual em estudos técnicos;</p> <p>iii) Repasse de parcela do ICMS com base do IQM). Em 2019, o Município do Crato aderiu ao IQM. Juazeiro do Norte, não.</p>
<p>c) Ações de promoção da coleta seletiva e de apoio à reciclagem e aos catadores e suas associações;</p>	<p><u>Fase 2 - Pré-operação:</u> planejamento e aplicação de recursos via rateio administrativo;</p>	<p><u>Benefícios realizáveis a curto prazo - até 2 anos;</u></p>

<p>d) Interrupção da degradação ambiental dos locais dos lixões atuais;</p> <p>e) Diminuição da poluição do ar causada pelo fluxo de gás metano decorrente da decomposição de matéria orgânica e da queima de materiais plásticos e de borracha depositados nos lixões;</p> <p>f) Conformidade moral das Administrações Públicas dos municípios consorciados com o desenvolvimento local e territorial sustentável;</p> <p>g) Conformidade com a legislação relativa à gestão de RSU de âmbito federal (PNRS, Estatutos das Cidades e da Metrópole e Marco Civil do Saneamento Básico) e do âmbito do Estado do Ceará (Política de Resíduos Sólidos do Estado e Lei de Governança Interfederativa);</p> <p>h) Diminuição dos gastos públicos com RSU principalmente por conta da economia de escala e do aumento da capacidade de investimento em infraestrutura e equipamentos;</p>	<p><u>Fase 3 - Operação:</u> alcançável com a prestação do serviço público de gestão integrada e consorciada, e destinação apropriada dos RSU dos municípios da RMC com uso de aterros sanitários;</p>	<p><u>Benefícios realizáveis a médio prazo - de 2 a 4 anos;</u></p>
<p>i) Plena implementação da coleta seletiva, da compostagem, do tratamento de resíduos especiais;</p> <p>j) Consolidação do apoio aos catadores de materiais reciclados por meio da inclusão deles na cadeia econômica da reciclagem na RMC;</p> <p>k) Eliminação do risco de contaminação do lençol freático e das águas fluviais por conta do depósito de lixo em locais próximos aos leitos dos rios e dos córregos;</p> <p>l) Recuperação das áreas degradadas pertencentes ao perímetro e próximas aos locais dos lixões atuais;</p>	<p><u>Fase 4 - Pós-operação:</u> alcançável com a consolidação da operação e a implementação de outras ações pelo Consórcio;</p>	<p><u>Benefícios realizáveis a longo prazo - a partir de 4 anos.</u></p>

Fonte: elaborado pelo autor com base em Comares-UC (2009b; 2019; 2020) e nos dados da pesquisa (2020).

Para além da necessidade de definição da forma de avaliação e mensuração dos resultados e benefícios - no contexto específico do caso estudado e de aplicação do conceito de efetividade, tratados nos quadros citados nos parágrafos anteriores - o referencial teórico-metodológico relativo ao IAD Framework (OSTROM, 2011), sugere a importância de discussão de alguns outros conceitos. Dentre os quais será tratado apenas o de prestação de contas, devido ao fato de que o estágio de implantação do Consórcio não possibilita uma aplicação apropriada dos conceitos de eficiência; eficiência econômica; equidade e equivalência fiscal.

Sobre a prestação de contas ou *accountability* (OSTROM, 2011), se utilizando do artifício de simplificação conceitual – em razão do atual estágio de implantação do Consórcio Comares-UC ainda não contemplar a operação da sua finalidade principal -, podemos considerar apenas o aspecto do conceito referente à transparência dos recursos envolvidos, dos atos legais praticados e sobre o alcance dos resultados da ação coletiva intergovernamental.

Como procedimento do levantamento de dados inicial da pesquisa, foi avaliada a situação do consórcio com relação à transparência pública¹⁸. O resultado dessa avaliação constata que o Comares-UC possuía sítio na internet com informações obrigatórias atualizadas e, que não dispunha de SIC minimamente implantado ou operante (Item 2.16 da Ficha de microdados do Consórcio Comares-UC - Quadro 23). Como um dos critérios verificados na avaliação desse item 2.16, foi verificada que o caso particular do sítio eletrônico do Comares-UC dispõe de documentos oficiais sobre orçamentos e prestação de contas dos custos administrativos do Consórcio (COMARES-UC, 2018; 2019).

Tanto na aplicação do conceito de prestação de contas, como na aplicação dos demais conceitos relativos a resultados e benefícios da ação coletiva governamental, é essencial considerar os recursos a serem empreendidos na busca dos resultados. As fontes, origens e os montantes devem constar em orçamentos elaborados a partir do dimensionamento e estimativa dos custos relativos aos recursos de pessoal, de infraestrutura e de equipamentos necessários para custeio administrativo e operacional do consórcio público.

Assim, considerando novamente que o atual estágio de implantação do Consórcio Comares-UC ainda não contempla a operação da sua finalidade principal, foram levantadas informações constantes nos parágrafos seguintes, sobre os recursos financeiros envolvidos no custeio do Consórcio, inclusive as despesas com o quadro de pessoal administrativo:

- a) Situação do Consórcio com relação à alocação em funções administrativas e ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico: apenas um funcionário contratado pelo próprio Consórcio e alocado em funções administrativas (Itens 2.14 e 2.15 da Ficha de microdados do Consórcio Comares-UC - Quadro 23);
- b) Fontes dos recursos financeiros (item 2.18 da Ficha de microdados do Consórcio Comares-UC - Quadro 23): contrato de rateio dos custos administrativos pelos entes consorciados de forma proporcional ao tamanho das suas populações; transferências voluntárias (convênios) do Governo do Estado e da União.

Como não são entes consorciados ao Comares-UC, a alocação de recursos pelo Governo do Estado e pelo Governo Federal é realizada por meio de convênios ou transferências voluntárias, direcionados à realização de estudos e contratação de serviços para estruturação do serviço público e da gestão de RSU. Como exemplos, temos os projetos e programas de

¹⁸ Publicação de informações básicas obrigatórias e o SIC, de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de nº 12.527/2011.

estruturação de parcerias público-privadas de iniciativa do Governo do Estado e do Governo Federal, especificados no Quadro 29.

É apresentado a seguir o quadro de resultados e benefícios do Comares-UC (Quadro 30). O qual relaciona as principais informações apresentadas até aqui sobre os resultados alcançados pelo Consórcio, notas analíticas e de avaliação da efetividade do Consórcio:

Quadro 31 - Consórcio Comares-UC - Quadro-resumo de resultados e benefícios (Eixo IV IAD Framework)

IV) Identificação dos resultados e benefícios
<ul style="list-style-type: none"> a) Objetivos ou finalidades expressamente previstos nos instrumentos de constituição do Consórcio (Protocolo de Intenções, Estatuto, Contrato e Aditivos) e suas respectivas situações atuais em termos de alcance ou de ações implementadas (Quadro 29); b) Resultados e benefícios esperados pelos Municípios não expressos nos documentos constitutivos, mas decorrentes de outros instrumentos legais ou ainda de necessidades e interesses institucionais reconhecidos informalmente (Quadro 30); c) Sobre a prestação de contas ou <i>accountability</i> (OSTROM, 2011), podemos considerar apenas o aspecto do conceito referente à transparência dos recursos envolvidos, dos atos legais praticados e sobre o alcance dos resultados da ação coletiva; d) O Comares-UC possuía sítio na internet com informações obrigatórias atualizadas e que não dispunha de SIC minimamente implantado ou operante. (Item 2.16 da Ficha de microdados do Consórcio Comares-UC - Quadro 23); e) Situação do Consórcio com relação à alocação em funções administrativas e ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico; apenas um funcionário contratado pelo próprio Consórcio e alocado em funções administrativas (Itens 2.14 e 2.15 da Ficha de microdados do Consórcio Comares-UC - Quadro 23); f) <u>Fontes dos recursos financeiros</u>: item 2.18 da Ficha de microdados do Consórcio Comares-UC - Quadro 23); contrato de rateio dos custos administrativos pelos entes consorciados de forma proporcional ao tamanho das suas populações; transferências voluntárias (convênios) do Governo do Estado e da União; g) Gasto previsto com o rateio administrativo e custos estimados com a operação do Consórcio Comares-UC (Tabela 6); h) Gastos públicos dos Municípios da RMC com serviços de limpeza e manutenção urbana, e de coleta, manejo e destinação de RSU no período de 2013 a 2019 (Gráfico 13);

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom e Polski (1999); Ostrom (2011) e nos dados da pesquisa (2020).

Como último procedimento relativo à construção dos quadros IAD do consórcio Comares-UC, foram identificadas as relações mais evidentes entre as arenas e as situações de ação com cada um dos conjuntos das demais categorias como as variáveis externas, os padrões de interação e comunicação e os resultados e benefícios gerados. A longevidade do Consórcio Comares-UC (constituído formalmente desde 2009), reforçada pela não-realização plena finalidade principal e de nenhum dos outros 6 objetivos previstos nos instrumentos de constituição do mesmo (Quadro 29), explicam a impressão de falta de efetividade da iniciativa.

Ademais, por ainda não ter tido resultados concretos em outros caminhos e possibilidades trilhadas, desperta falta de confiança por parte dos próprios gestores e técnicos dos municípios, com relação ao sucesso das possibilidades trabalhadas mais recentemente para a realização dos serviços de elaboração dos estudos técnicos. E, também de construção da

infraestrutura física necessária para operação do serviço público de gestão e destinação dos RSU na RMC pelo Comares-UC, como os programas e projetos de estímulo à estruturação de PPP do Governo Federal e do Governo Estadual mostradas no Quadro 30.

Para além da dimensão institucional formal dos protocolos de intenções e contratos do consórcio - considerando as situações de ação que envolvem o processo decisório e os atores participantes responsáveis pela tomada de decisão, como os representantes dos municípios da RMC no âmbito do consórcio público Comares-UC -, os resultados e benefícios devem ser considerados como decorrentes da opção voluntária pela cooperação intermunicipal e gestão dos RSU, por meio de consórcio público em vez de realizá-la de forma individual e autônoma em relação aos demais municípios da Região.

De tal modo, é importante ressaltar que a opção pela expectativa dos benefícios do consorciamento envolve, necessariamente, a renúncia à condição e aos benefícios associados à forma individual e autônoma como atualmente ainda é realizada em todos os municípios da RMC. E, particularmente, observado nos municípios de Juazeiro do Norte e Crato como municípios de médio porte, que concentram respectivamente 49,2% e 19,2% do volume total das mais de 580 toneladas de RSU gerados por dia na região, conforme mostrado na Tabela 6 (SEMA, 2019b).

Em termos de gastos de recursos públicos a coleta, o manejo e a destinação inapropriada de todo esse volume de RSU em lixões, como é atualmente realizada pelos municípios, é responsável por quase todo os serviços previsto nos contratos de terceirização de limpeza e manutenção urbana. Esses contratos são firmados pelos municípios de Juazeiro do Norte (mais de R\$ 174 milhões) e Crato (mais de R\$ 45 milhões), no período compreendido entre os anos de 2013 e 2019. As dados podem ser visualizados na Tabela 6 e no Gráfico 13, com base em dados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE, 2020).

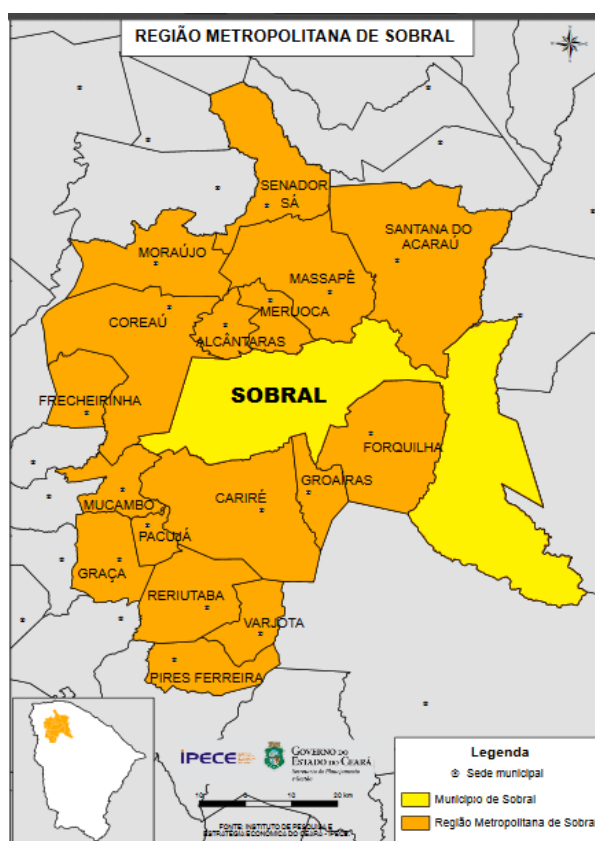
Diante disso e, levando em conta também a condição de cidade média que tem um volume de RSU que por si só já justifica e viabiliza economicamente o investimento e custeio de uma solução para destinação adequada desses resíduos, essa perda de autonomia administrativa foi relatada por alguns atores entrevistados como fatores desmotivadores para consorciamento desses municípios.

5.3 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO CGIRS-RMS E O TERRITÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOBRAL

5.3.1 O território da Região Metropolitana de Sobral

A Região Metropolitana de Sobral está situada na região noroeste do estado do Ceará, a cerca de 200 km de distância da capital Fortaleza e é composta atualmente por 18 municípios: Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá e Varjota, além de Sobral.

Figura 9 - Mapa da Região Metropolitana de Sobral



Fonte: IPECE (2018).

A população estimada para Sobral em 2018 é de 206.644 habitantes, sendo 166.310 desses habitantes residentes na sua área urbana. Conforme se observa na tabela seguinte, além do município de Sobral apresentar indicadores demográficos consideravelmente diferentes do conjunto dos municípios da RMS (taxa de crescimento populacional entre 2010 e 2018 75% maior, taxa de urbanização 25% mais alta e densidade demográfica 61% maior), o fato de concentrar cerca de 41% da população total, aproximadamente 70% do Produto Interno Bruto (PIB) do conjunto de municípios da RMS (IPECE, 2018), evidencia a grande disparidade do município de Sobral em relação ao demais municípios do seu entorno.

Tabela 7 - Município de Sobral e RMS - População, crescimento populacional, percentual de urbanização e densidade demográfica (Anos 2010 e 2018)

Território	População	Cresc. Popul.	Estimativa População	Estimativa Cresc. Populacional	Estimativa Taxa de Urbaniz.	Densidade Demográfica (hab / km ²)
	2010	2000/ 2010	2018	2010/2018	2018	2010
Município de Sobral – CE	188.233	20,8%	206.644	9,8%	88,3%	88,67
Região Metropolitana de Sobral (RMS)	469.204	-	495.468	5,6%	70,58%	55,02
Estado do Ceará	-	13,69%	-	7,3%	75,1%	56,76
Região Nordeste	-	11,2%	-	6,8%	73,1%	34,1
Brasil	-	15,6%	-	9,2%	84,34	22,4

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2010, 2018) e IPECE (2018).

Como já foi citado na análise do processo de “metropolização” da RMC, desde que a Constituição Federal de 1988 definiu a organização territorial como competência dos Estados brasileiros, a autonomia na institucionalização de suas próprias regiões metropolitanas permitiu utilizá-las como instrumentos de planejamento regional. Embora, muitas dessas regiões não sejam de fato até hoje caracterizadas como metropolitanas (FIRKOWSKI, 2012).

Como o caso da RMC criada em 2009, a RMS, criada apenas em 2016, se enquadra nessa mesma realidade de metropolização meramente institucional. Do mesmo modo que no Cariri, essa região tem o processo de oficialização dessas regiões fortemente ligado às demandas e interesses políticos locais, de forma mais evidente que ao próprio fenômeno da metropolização de fato. Portanto, assim como foi na RMC, é principalmente a partir do planejamento estadual, com a finalidade do desenvolvimento econômico local, que a RMS é institucionalizada.

Não obstante, as iniciativas para a criação da RMS tenham se iniciado em 2009, ela só foi criada pela Lei Complementar nº 168 no ano de 2016. Segundo Rodriguez e Teles (2020), desde as justificativas presentes no Projeto de Lei original, de 2011, já se evidenciavam a natureza estratégica para a política de governo do Estado do Ceará. Além das finalidades relacionadas a promoção da integração e do desenvolvimento regional sustentável; a motivação no exemplo da criação da Região Metropolitana do Cariri e; a alta concentração econômica e demográfica apontadas como principais problemas institucionais dessa unidade territorial. Com isso,

A criação da Região Metropolitana é uma estratégia de governo [...] visando ao desenvolvimento e a consolidação regional, identificando potencialidades e problemas em determinadas regiões do estado. [A criação da RMS] estimula a forma

compartilhada de gestão dos municípios interdependentes, tendo como exemplo de criação da Região Metropolitana do Cariri, em sua política de desenvolvimento regional (CEARÁ, 2011, p. 2).

Como acontece em relação à questão populacional, na área econômica, a principal característica do território da RMS é a concentração econômica na sede da cidade de Sobral. A cidade acumula múltiplas funções socioeconômicas do território, o que reforça as disparidades existentes com os demais municípios da região (RODRIGUEZ; TELES, 2020). É bastante representativo dessa realidade, o fato de Sobral ser o quinto município com maior PIB do estado, enquanto outros municípios da RMS estão entre os pobres do Ceará: Groaíras (165^a), Alcântaras (170^a), Pires Ferreira (177^a), Pacujá (181^a) e Senador Sá (182^a) (IPECE, 2018).

Historicamente, desde o século XVIII, Sobral é um dos pontos principais da rede urbana estadual e do interior do Nordeste. A cidade vem desempenhando o papel de centro comercial regional, que tem em sua área de influência cerca de 50 municípios da região Norte do estado do Ceará (HOLANDA, 2000). Esses fatores definiram Sobral como cidade centro de integração regional, propiciaram um crescimento que permite enquadrá-la como cidade média ou de médio porte, reforçando a concentração de equipamentos públicos e privados que ampliam a área de influência de Sobral para além da RMS, mas também para toda a zona norte do estado do Ceará.

Ainda que a atividade industrial, o comércio e os serviços continuem sendo os principais setores responsáveis pela maioria dos empregos formais de Sobral (IPECE, 2019), o município passou recentemente por importantes mudanças no seu sistema produtivo, como o advento de novas atividades econômicas e a intensificação da produção industrial. Isso ocorreu após a instalação de grandes empresas, fortalecendo o seu papel central na região como resultado de processos históricos e fluxos populacionais e econômicos.

Em relação à dimensão política-institucional do contexto sobre a gestão de RSU na RMS, as muitas iniciativas do Governo do Estado de apoio à gestão associada entre os municípios para realização das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) são acompanhadas por algumas iniciativas dos municípios, em especial do Município de Sobral, conforme listado no quadro seguinte:

Quadro 32 – Território da RMS - Instrumentos político-institucionais relacionados à governança interfederativa, cooperação intermunicipal e gestão de RSU- Esfera estadual e municipal

Dimensão territorial	Instrumentos políticos-institucionais	Esfera governamental da iniciativa
----------------------	---------------------------------------	------------------------------------

Dimensão política-institucional	a) Políticas estaduais de regionalização e de apoio à gestão consorciada de serviços públicos: Política Estadual de Resíduos Sólidos (CEARA, 2016b); Plano estadual de resíduos sólidos (SEMA, 2016); Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Consórcios Públicos de Resíduos (CEARÁ, 2018b; CIDADES 2018c);	Governos do Estado
	b) - Institucionalização da RMS (CEARA, 2016a); - Lei de Governança Interfederativa (CEARA, 2018); - Institucionalização da Instância Colegiada Deliberativa e do processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) da RMS (CIDADES, 2020);	Governos do Estado
	c) Política e ações de investimentos do Governo do Estadual em estudos técnicos (CEARÁ, 2012, 2015a, 2015b; CIDADES, 2018b) e em incentivos fiscais (Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente - IQM) (CEARA, 2018a) para viabilização da gestão associada dos RSU pelos municípios do consórcio CGIRS-RMS; - Valor dos créditos/repasses de 2% do ICMS referente ao IQM: R\$ 511 mil para os municípios da RMS que obtiveram nota máxima no IQM 2019, inclusive Sobral (SEMA, 2019a);	Governos do Estado
	d) Investimentos do Governo do Estado em infraestrutura e equipamentos para viabilização da gestão associada dos RSU pelos municípios da RMS e cessão ao CGIRS-RMS: - <u>Uma Central de Tratamento de Resíduos</u> : R\$ 39,7 milhões (integralmente realizado); - <u>Três Centrais Municipais de Reciclagem</u> : R\$ 1,4 milhão (integralmente realizado); - <u>Seis Estações de Transbordo de Resíduos</u> : com investimento total de R\$ 9,24 milhões (parcialmente realizado) (CEARÁ, 2018c, 2019; CIDADES, 2018a; CGIRS-RMS, 2019b).	Governos do Estado
	e) Planos regionais de gestão de RSU: - Plano das Coletas Seletivas Múltiplas da Região Metropolitana de Sobral (CEARÁ, 2019); - Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - Região Norte (CEARÁ, 2018b).	Governos do Estado
	f) Constituição do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (CGIRS) da Região Metropolitana de Sobral (RMS) (CGIRS-RMS, 2009; 2017).	Municípios da RMS
	- Política de RS do Município de Sobral (SOBRAL, 2018); - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (SOBRAL, 2015); - Plano Integrado Municipal de Coleta Seletiva; - Decreto municipal sobre coleta seletiva e disciplina de Educação Ambiental no currículo da Educação Infantil da rede municipal.	Município de Sobral

Fonte: organizado pelo autor a partir de Ceará (2009, 2012, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2018, 2018b), Cidades (2018a, 2018b, 2018c, 2020); SEMA (2016, 2019a) e COMARES-UC (2009a, 2009b; 2013).

5.3.2 A trajetória de desenvolvimento institucional do consórcio público CGIRS-RMS

O consórcio público de resíduos sólidos formado por municípios da região de Sobral - CE foi criado entre os anos de 2008 e 2009, inicialmente como consórcio para o Comderes. Ele

possui 15 municípios membros e tem como intenção principal a construção de um aterro sanitário, que atendesse à demanda de destinação de resíduos sólidos desses municípios.

A partir da Lei nº 12.305 de 2010, que instituiu a PNRS (BRASIL, 2010) e da Lei de criação da RMS no ano de 2016 (CEARÁ, 2016), o Comderes foi reformulado para adequação da sua razão social à PNRS. E para que a sua área de abrangência correspondesse à base territorial da RMS (CGIRS-RMS, 2017).

Um fator associado à opção do consórcio da RMS por uma finalidade de gestão de resíduos mais abrangente e integrada, desde a mudança do antigo Comderes, foi o fato de na época, o município de Sobral já ter um aterro sanitário instalado e em operação. Isso evidencia um estágio de desenvolvimento mais avançado da gestão de resíduos nesse município, em relação aos municípios de mesmo porte médio do território do Cariri (Juazeiro do Norte e Crato), e se apresentando como um importante fator diferencial para análise comparativa entre esses municípios e territórios (CGIRS-RMS, 2017).

O Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (CGIRS) da RMS, doravante referenciado como CGIRS-RMS, é formado atualmente por todos os 18 municípios que também compõem a RMS. Ele já conta com uma infraestrutura instalada composta de 1 CTR e 3 CMRs localizadas em Sobral, além de 6 Estações de Transbordo de Resíduos (ETR) localizadas nos municípios sublinhados abaixo (CGIRS-RMS, 2019b): Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.

Como principal equipamento para a gestão integrada de RSU na RMS, a CTR foi uma iniciativa do Governo do Estado por meio da Secretaria das Cidades (SCIDADES), custeada completamente através do Programa de Desenvolvimento de Polos Urbanos do Vale do Acaraú e Vale do Jaguaribe. (SCIDADES, 2019). A CTR foi inaugurada em dezembro de 2019 e concedida recentemente para gestão e uso do CGIRS-RMS foi orçada em aproximadamente R\$ 39,7 milhões e conta com aterro sanitário equipado com unidades de tratamento de resíduos da construção civil e da saúde, além de um pátio para compostagem (CGIRS-RMS, 2019b).

No quadro seguinte (Quadro 33), são apresentadas outras informações levantadas e avaliações realizadas pela pesquisa sobre o consórcio público CGIRS-RMS:

Quadro 33 - Consórcio CGIRS-RMS - Ficha de microdados: dados oficiais, territoriais, processo de constituição e situação atual

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA	
DADOS OFICIAIS, TERRITORIAIS E DE AVALIAÇÃO SITUACIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR DA REGIÃO NORDESTE	
<ul style="list-style-type: none"> • Estado / UF: Ceará/CE • Consórcio: CGIRS-RMS • Cidades Médias Consorciadas: Sobral 	• Seq: 25/34
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
1.1 • Nome oficial ou razão social:	Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral
1.2 • Sigla:	CGIRS-RMS
1.3 • CNPJ:	11.287.724/0001-84
1.4 • Endereço da sede:	ROD CE 183, S/N - KM 06 – CEP: 62108-000 – Bairro ZONA RURAL – Sobral/CE
1.5 • Telefone para contato:	88 8842-5423 / 88 8842-5279
1.6 • Endereço de e-mail:	sexec@cgirsrms.ce.gov.br
1.7 • Página do consórcio na internet:	https://www.cgirsrms.ce.gov.br
1.10 • Nome / e-mail do presidente (2019):	Gerlásio Martins de Loiola – Prefeito de Forquilha
1.11 • Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Joselito Silveira
1.12 • Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.13 • Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.14 • População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	480.983
1.15 • Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² – IBGE (2016))	8.338

1.16	• Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	57,7	
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS			
2.1	• Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	18	
2.2	• Quantidade de cidades médias consorciadas:	1	
2.3	• Relação dos municípios consorciados atualmente: Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.		
2.4	• Município-sede do consórcio:	Sobral/CE	
2.5	• Quantidade de áreas de atuação:	1	
2.6	• Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos	
2.7	• Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)	
2.8	• Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal	
2.9	• Data de constituição (data de registro no CNPJ):	26/10/2009	
2.10	• Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	26/10/2009	
2.11	• Situação do Consórcio com relação à formalização:(de acordo com CNPJ).	Ativa	
2.12	• Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1 -Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica) e do Prot. de Intenções; 2 - Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3 - Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4 - Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.		4 - Implantado e em operação

<p>2.13 • Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):</p>	<p>Menos de 1 ano</p>
<p>2.14 • Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <p>1 - Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>2 - Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>3 - Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.</p>	<p>3 - Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.</p>
<p>2.15 • Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo</p> <p>1 - Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>2 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio;</p> <p>3 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	<p>4 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
<p>2.16 • Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de nº 12.527/2011):</p> <p>1 - Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2 - Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3 - Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado.</p>	<p>3 - Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
<p>2.17 • Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <p>1 - Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções;</p> <p>2 - Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3 - Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4 - Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado.</p>	<p>-</p>
<p>2.18 • Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1 - Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2 - Arrecadação própria; 3 - Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4 - Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5 - Transferências voluntárias (convênios) da União; 6 - Doação e Outras fontes.</p>	<p>1) Contrato de rateio dos custos administrativos; 2) Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

5.3.3 Análise do desenvolvimento institucional do Consórcio Público CGIRS-RMS: eixos e variáveis do IAD *Framework*

Seguindo a mesma sequência de passos já utilizada como procedimento para a análise do desenvolvimento institucional do consórcio CGIRS-RMS, a partir dos eixos e variáveis do IAD *Framework*, nos parágrafos e quadros seguintes são caracterizadas as arenas e situações de ação relacionadas ao Consórcio em estudo. Além de pesquisa documental, os dados e informações foram coletados por meio dos formulários aplicados e das entrevistas realizadas com os representantes de cada um dos grupos de atores identificados.

5.3.3.1 Caracterização das arenas e situações de ação do consórcio público CGIRS-RMS (Eixo II do IAD *Framework*)

Por aplicação da definição no caso em estudo, as arenas de ação relacionadas ao consórcio CGIRS-RMS são os espaços sociais e políticos do território da RMS e do Estado do Ceará, nos quais os atores participantes são os representantes dos governos municipais no consórcio público e do Governo do Estado. Esses atores atuam nas situações de ação dos processos decisórios relativos à constituição e funcionamento do consórcio CGIRS-RMS, influenciados por variáveis externas e por outros atores, por meio de padrões de interação e comunicação. Frente a expectativa do alcance de resultados ou benefícios pretendidos por todos os participantes, relativos à gestão apropriada dos RSU nos municípios da RMS.

Como no caso do Consórcio Comares-UC, os principais espaços sociais e políticos do território da RMC e do Estado do Ceará relacionados ao consórcio CGIRS-RMS são as reuniões políticas, seminários técnicos e audiências públicas para tratar dessa temática específica. Esses espaços ou momentos, normalmente, contam com a participação de importantes atores políticos dos municípios da RMS e das SCIDADESs e da SEMA do Estado, além de representantes do MP-CE e de entidades não-governamentais, como as associações de catadores:

- a) Reuniões políticas e seminários técnicos sobre gestão integrada de RSU, situação dos lixões na RMS, e para adequação do Comderes à PNRS e transformação no Consórcio CGIRS-RMS (CIDADES, 2017; CGIRS-RMS, 2017);
- b) Seminário Regional Sustentabilidade dos Serviços de Resíduos Sólidos promovido pelo CGIRMS em novembro de 2018 (CGIRS-RMS, 2018);
- c) Seminário e audiência pública promovidas pelo MP-CE sobre os lixões dos municípios da RMS e sobre a implantação da coleta seletiva (MPCE, 2016, 2020).

Outra arena e situações de ação relevantes são as sessões legislativas para a ratificação do Protocolo de Intenções pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios signatários, do Protocolo de Intenções para criação do CGIRS-RMS e as assembleias para constituição do consórcio público CGIRS-RMS para a apreciação e votação dos seus instrumentos de gestão. Assim, como os contrato de rateio das despesas administrativas e de operação, realizados ordinariamente com frequência anual, ou de forma extraordinária para alterações na composição dos municípios consorciados (CGIRS-RMS, 2009, 2017, 2020):

- a) Primeira assembleia realizada (pós reestruturação): 18 de janeiro de 2017 (CGIRS-RMS, 2017, 2019a);
- b) Última assembleia realizada (até maio de 2020): 19 de maio de 2020. Pauta: apresentação de proposta de modelo de operação direta da CTR (Aterro e Unidade de Tratamento de RS da Construção Civil) e das ETRs; autorização dos municípios para repasses de recursos do IQM para o rateio e execução orçamentária do CGIRS-RMS (CGIRS-RMS, 2020b).

5.3.3.2 Categorização e identificação de atores políticos ou técnicos participantes das arenas de ação do consórcio público CGIRS-RMS

Os representantes políticos de áreas técnicas do Governo do Estado são gestores, ex-gestores e técnicos das secretarias de governo estaduais. Eles estão diretamente envolvidos com as iniciativas dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de RSU:

- i) Secretários Estaduais da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e da Secretaria das Cidades (SCIDADES);
- ii) Vanessa Lima: gerente da Célula de Resíduos Sólidos da Coordenadoria de Saneamento da Secretaria das Cidades (SCIDADES). Período na função: 2012-2020;
- iii) André Pereira: coordenador de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria das Cidades e SEMA. Período na função: 2016-2020;
- iv) Alceu Galvão: ex-gestor da Secretaria das Cidades (2010-2016). Atualmente é diretor executivo da Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce).

Já os representantes políticos e gestores de áreas técnicas dos Municípios são os Prefeitos dos municípios de médio e pequeno porte participantes do consórcio público CGIRS-RMS:

- i) Ivo Ferreira Gomes: prefeito de Sobral - CE (período: 2017-2020);
- ii) Demais prefeitos dos municípios de pequeno porte participantes do CGIRS-RMS.

Os gestores e técnicos dos municípios da RMS, são os responsáveis e envolvidos com a gestão RSU, com o processo de formação e o funcionamento dos consórcios. Eles são os secretários ou técnicos das áreas de meio ambiente ou saneamento dos demais municípios de pequeno porte consorciados ao CGIRS-RMS.

O presidente, gestor e os técnicos do CGIRS-RMS indicados pelos Municípios para função de gestão ou assessoria técnica ao consórcio são:

- i) Gerlásio Martins de Loiola, prefeito de Forquilha e presidente do CGIRS-RMS (desde 2018);
- ii) Joselito Silveira, secretário-executivo do consórcio CGIRS-RMS (desde 2018);

O quadro seguinte (Quadro 34) resume a caracterização das arenas de ação, identificadas como relacionadas ao consórcio Comares-UC. Ele destaca os principais pontos apresentados na caracterização desenvolvida nos parágrafos anteriores:

Quadro 34 - Consórcio CGIRS-RMS - Arena de ação (Eixo II do IAD *Framework*)

II) Caracterização das Arenas de Ação do consórcio público CGIRS-RMS	
(i) Situações de ação	<ol style="list-style-type: none"> a) Reuniões, seminários e audiências públicas, com a participação de atores políticos e técnicos dos municípios da RMS, do Estado, do Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE) e associações de catadores; <ul style="list-style-type: none"> - <u>Reuniões políticas e seminários técnicos</u> (CIDADES, 2017; CGIRS-RMS, 2017); - <u>Seminário Regional Sustentabilidade dos Serviços de Resíduos Sólidos</u> promovido pelo CGIRMS em novembro de 2018 (CGIRS-RMS, 2018); - Seminário e audiência pública promovidas pelo MP-CE (MPCE, 2016, 2020). b) <u>Sessões legislativas para ratificação do Protocolo de Intenções pelas Câmaras Municipais de Vereadores</u> dos municípios signatários do Protocolo de Intenções para criação do CGIRS-RMS; c) <u>Assembleias para constituição do consórcio público CGIRS-RMS e para apreciação e votação dos seus instrumentos de gestão</u>
(ii) Atores ou participantes	<ol style="list-style-type: none"> A) <u>Representantes políticos (A1) e gestores de áreas técnicas (A2) do Governo do Estado:</u> gestores, ex-gestores e técnicos das secretarias de governo estaduais, diretamente envolvidas com as iniciativas dos consórcios públicos intermunicipais para gestão de RSU; B) <u>Representantes políticos (B1) e gestores de áreas técnicas (B2) dos Municípios</u> B1) Prefeitos dos municípios de médio e pequeno porte participantes do consórcio público CGIRS-RMS; B2) Gestores e técnicos dos municípios da RMS, responsáveis e diretamente envolvidos com a gestão RSU ou com o processo de formação e de funcionamento dos consórcios. C) <u>Presidente (C1), gestor e técnicos (C2) do CGIRS-RMS indicados pelos Municípios para função de gestão ou assessoria técnica ao consórcio:</u> C1) Presidência ou diretoria do consórcio público; C2) Técnico gestor do consórcio público. D) <u>Outros atores políticos e atores não-governamentais:</u> D1) Ministério Público (MP-CE/CAOMACE) e Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE). D2) Organizações não-governamentais (ONGs), associações e cooperativas de catadores, lideranças políticas e comunitárias e empresas atuantes na área de RSU.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom (2005) e nos dados da pesquisa (2020).

5.3.3.3 Caracterização das variáveis externas do consórcio público CGIRS-RMS (Eixo I do IAD Framework)

O próximo procedimento para a construção do quadro IAD consiste na identificação e caracterização das variáveis externas, considerando os atributos físicos, culturais e normativos associados às arenas e situações de ação do consórcio CGIRS-RMS.

Assim, sobre a categoria dos atributos do mundo físico, os quadros seguintes apresentam informações acerca da forma como é realizada, as quantidades e o volume de recursos gastos com a gestão de RSU tanto em Sobral, como nos demais municípios da RMS. A intenção é facilitar a referência a essas informações e a organização do quadro IAD, de variáveis externas do Consórcio CGIRS-RMS.

Quadro 35 - Gestão de RSU nos municípios da RMS - Instrumentos de planejamento, local de destinação e principais riscos e problemas ambientais, sanitários e sociais decorrentes

	Município de Sobral	Demais municípios
a) i) Política Municipal de Resíduos Sólidos; ii) Plano Municipal de Gestão Resíduos Sólidos.	i) Política de RS do Município de Sobral (SOBRAL, 2018); ii) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (SOBRAL, 2015).	i) Não (19 municípios). ii) Não (17 municípios)
b) i) Plano Regional de Resíduos Sólidos; ii) Plano de Coletas Seletivas.	i) Plano Regional de Gestão Integrada de RS - Região Sertão Norte (SEMA, 2018b) ii) Plano das Coletas Seletivas Múltiplas da Região Metropolitana de Sobral (CEARA, 2019)	
c) i) Coleta Seletiva; ii) Catadores cadastrados, associações ou cooperativa; iii) Catadores nos lixões; iv) Compostagem (CNM, 2019; CEARA, 2019a)	i) Sim (Plano Integrado de Coleta Seletiva, Decreto e disciplina de Educação Ambiental na Educação Municipal) ii) Sim (duas associações, uma cooperativa) iii) Não iv) Sim	i) Não (18 municípios) ii) Não (19 municípios); duas associações iii) Sim (10 municípios) iv) Não (19 municípios)
d) Tipo, utilização atual e equipamentos do local de destinação dos RSU (CEARA, 2018c)	4 (quatro) lixões desativados (4 áreas degradadas e 3 áreas órfãos); 1(um) aterro sanitário controlado público em operação e atualmente utilizado por Sobral e mais dois municípios da RMS, recebendo cerca de 450 ton./dia (86% do total da RMS).	Com exceção de Sobral, Meruoca e Santana do Acaraú, os demais municípios da RMS dispõem seus resíduos em lixões (total de 30 lixões/áreas degradadas e 3 áreas órfãos em 19 municípios).
e) Riscos e problemas ambientais, sanitários e sociais decorrentes do tipo e do local de destinação atual dos RSU (CEARA, 2018c)	Aterro do tipo controlado e lixões ativos e desativados geram degradação ambiental e contaminação do solo, poluição do ar (gás e queima de materiais) e risco residual de atingir o leito do Rio Acaraú (a 5km) ou espécies da FLONA de Sobral e da Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra da Meruoca; problemas de saúde causados e problema social dos catadores e famílias que residem próximos aos lixões.	

Fonte: elaborado pelo autor com base Ceará (2015, 2018c, 2019a); SEMA (2018b1); Sobral (2015, 2018) e nos dados da pesquisa (2020).

A tabela a seguir (Tabela 8) relaciona as quantidades, os custos atuais e projetados para gestão dos RSU pelos municípios da RMS, considerando a operação da CTR e das ETR de forma direta pelo próprio Consórcio CGIRS-RMS. E, que se pretende implementar ainda no ano de 2020, segundo a Ata da última assembleia do consórcio, realizada no mês de maio de 2020 (CGIRS-RMS, 2020b).

Tabela 8 - Gestão de RSU nos municípios da RMS – Quantidade gerada, gastos empenhados, gasto previsto com o rateio administrativo e custo estimado com operação do Consórcio

CGIRS-RMS

	Total da RMS	Município de Sobral
a) Quantidade aproximada de RSU gerados i) por dia e ii) por mês (em toneladas - ano 2018) (SEMA, 2019b)	519,18 ton./dia	i) 199,33 ton./dia ii) 5980 ton./mês (38,4% do tot. dá RMS)
b) Quantidade aproximada de RSU gerados por dia por habitante (em quilograma - ano 2018) (SEMA, 2019b)	0,890 kg/hab./dia	0,910 kg/hab./dia
c) Gastos municipais com serviços de limpeza, manutenção e conservação urbana, manejo e destinação de RSU - valores aproximados ref. ano 2020 i) Valor total anual; ii) Gasto por tonelada e iii) Valor anual por habitante urbano (SEMA, 2019b; TCE, 2020)	... (dados indisponíveis ou desconhecidos)	i) R\$ 5,81 milhões/6m =R\$ 11,62 milhões/ano =968 mil/mês ii) R\$ 161/ton. iii) (R\$ 63,68/hab./ano)
d) Previsão de gastos anuais com o rateio administrativo do Consórcio CGIRS-RMS (em R\$ - ano 2020) (CGIRS-RMS, 2019a; 2020a).	R\$ 2,66 milhões (total de custos administrativos do Consórcio)	R\$ 1,11 milhões/ano (Cota-parte de Sobral ref. a 41,7% da popul. da RMS)
e) Custos estimados para os municípios com o rateio da operação da CTR e das 6 ETR pelo Consórcio (em R\$ - ano 2019) i) Custo total anual ii) Custo por tonelada de RSU iii) Custo anual por habitante da zona urbana (CGIRS-RMS, 2020b; SEMA, 2019b).	<u>Com execução direta (projeção CGIRS-RMS):</u> i) R\$ 5,99 milhões / ano ii) R\$ 39 / ton. <u>Com terceirização (projeção SCIDAES):</u> i) R\$ 8,22 milhões / ano ii) R\$ 73,48 / ton.	<u>Por execução direta CGIRS-RMS:</u> i) R\$ 2,49 milhões/ano ii) R\$ 39 / ton. iii) R\$ 13 / hab. / ano (Cota-parte de Sobral ref. a 41,7% da popul. da RMS)
f) Previsão de gastos anuais com o rateio administrativo do Consórcio CGIRS-RMS (em R\$ - ano 2020) (CGIRS-RMS, 2019a; 2020a).	R\$ 2,66 milhões (total de custos administrativos do Consórcio)	R\$ 1,11 milhões/ano (Cota-parte de Sobral ref. a 41,7% da popul. da RMS)

Fonte: elaborado pelo autor com base em TCE (2020); CGIRS-RMS (2019a; 2020a) e Sobral (2020).

No cenário institucional e na forma da gestão de RSU, especificamente por iniciativa do Municípios de Sobral, foram identificadas práticas e a existência de instrumentos que justificam o destaque, por estarem relacionadas às outras categorias de variáveis externas do IAD

Framework, à arena de ação e aos fluxos de interação e comunicação das iniciativas de ação coletiva intergovernamental.

Nesse sentido, ressaltamos a existência de uma Política Municipal de Resíduos Sólidos (Lei nº 1789/18) e de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Sobral (PGIRS), que de acordo com seus objetivos busca compatibilizar a preservação ambiental, desenvolvimento sustentável e crescimento econômico de forma alinhada ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, ao Plano Municipal de Saneamento Básico de Sobral e ao Plano Diretor Participativo do Município de Sobral.

Desta forma, atendendo ao disposto na Lei nº 12.305/2010, o município mantém o cadastro de cerca de 40 empreendimentos como grandes geradores de resíduos e passou a exigir os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos deles, para concessão de autorização de funcionamento pela Prefeitura. Por outro lado, a prefeitura de Sobral não cobra qualquer taxa pelos serviços regulares de coleta, transporte, manejo e destinação final de resíduos sólidos (SOBRA, 2015, 2018).

A quantidade de municípios consorciados atualmente no CGIRS-RMS é 18, sendo os mesmos municípios que compõem a RMS. O município-sede do CGIRS-RMS (Sobral) é o único município de médio porte da RMS, não apenas por ter uma localização favorável para localização da CTR. Como também, pela dominância política e econômica foi escolhida para receber a CTR e os consideráveis investimentos públicos necessários para sua instalação e operação.

Há um histórico de forte centralidade econômica e política regional no município de Sobral e de recente movimento de aglutinação política dos municípios, consolidado a partir da formação de outro consórcio público (na área de saúde, criado em 2010 e tratado no tópico seguinte) e da institucionalização da RMS (CEARÁ, 2016).

Deste modo, a existência de outra iniciativa de cooperação entre os municípios consorciados no CGIRS-RMS, o Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Sobral (CPSMS), com sede nessa cidade, é uma iniciativa interfederativa em que o Governo do Estado participa como ente consorciado. O CPSMS foi instituído e está em funcionamento desde 2010, e tem todos os 18 municípios da RMS como membros, além de outros 6 da região norte do estado, totalizando 24 municípios (Apêndice F - Ficha de microdados 24 - Consórcio CPSMS).

Assim como no caso de todos os consórcios públicos para gestão de RSU no Ceará, é favorável a existência de um amplo arcabouço institucional legal e arranjo político do Estado do Ceará, que é inovador em termos de região Nordeste, segundo o levantamento realizado por esse estudo. O Governo do Estado oferece apoio para gestão integrada e intermunicipal dos

RSU na RMS, tanto por meio de investimentos em serviços para elaboração de projetos técnicos, mas também já desembolsou um volume considerável de recursos em infraestrutura física e equipamentos das instalações da CTR e das ETR (Quadro 32).

Outro aspecto territorial marcante é a absoluta centralidade política e concentração econômica do município de Sobral, maior que a proporção populacional e de geração de RSU, em relação aos demais municípios do Consórcio CGIRS-RMS. O município, de forma individual, já tem porte populacional suficiente para uma solução financeiramente viável para gestão dos RSU no município. Além, de já dispor, de forma autônoma, de uma infraestrutura para destinação adequada dos RSU já instalada e operativa, embora careça de outras medidas para adequação legal à PNRS como, por exemplo, a recuperação da área degradada dos 4 lixões desativados, e das 3 áreas órfãos existentes no território do município (Quadro 35).

Por outro lado, um fator favorável a cooperação municipal é a homogeneidade entre os outros 17 demais municípios participantes do CGIRS-RMS, com relação ao porte populacional, quanto às opções de soluções tecnicamente adequadas e financeiramente viáveis para gestão dos RSU, a serem utilizada em cada município (CGIRS-RMS, 2020a; 2020b; SEMA, 2019b).

É preciso reconhecer como favorável a existência de um alinhamento político (partidário ou eleitoral), entre a grande maioria dos atuais prefeitos dos municípios participantes do CGIRS-RMS com o grupo político atualmente majoritário no Ceará. Grupo política do qual faz parte a família Ferreira Gomes, tradicional e poderosa na política local e no Governo Estadual. Além do atual prefeito de Sobral, Ivo Ferreira Gomes, os seus dois irmãos, Ciro e Cid Ferreira Gomes também, já foram prefeitos e chegaram a ser governadores do Estado.

Ademais, os agentes políticos e técnicos municipais da RMS relataram nas entrevistas haver completo alinhamento geral e concordância política com relação à estratégia e às ações para gestão de RSU propostas ou desenvolvidas pelos agentes políticos do Governo do Estado (governador e secretários estaduais titulares da Secretaria das Cidades (SCIDADES) e da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA)).

Um dos atores entrevistados também relatou a necessidade de uma melhor articulação entre as iniciativas relativas à gestão de RSU, desenvolvidas a partir da Coordenadoria de Saneamento da SCIDADES (responsável pelos estudo técnicos e construção da infraestrutura e do modelo de operação das CTR e ETR) e, às ações desenvolvidas a partir da Coordenadoria de Sustentabilidade da SEMA (que atua na promoção de ações direcionadas às fases anteriores à destinação final e conhecidas como “pré-aterro”, como os Planos Estaduais Coletas Seletiva e o programa de transferência de recursos oriundos do ICMS para os municípios, por meio do acompanhamento do IQM dos municípios do Estado).

Com isso, ao tratar das regras de incentivos e restrições, ressaltamos que o Protocolo de Intenções do consórcio Comderes foi assinado no ano de 2008 e, o CNPJ realizado em 2009, por 15 municípios da região norte do Estado, incluindo a cidade de Sobral. Em 2017, o consórcio foi reformulado para a adequação à PNRS e alteração da área para a RMS. A mudança mais recente no quadro de municípios consorciados se deu no ano de 2020, para a inclusão do município de Mucambo (CGIRS-RMS, 2009; 2017; 2019).

Com as adequações à PNRS, os termos do contrato do CGIRS-RMS se tornaram mais padronizados e semelhantes aos termos dos contratos de todos os demais consórcios públicos, para a gestão de RSU constituídos por meio do apoio técnico do Governo do Estado. Assim, definindo as finalidades, os critérios e regras para ingresso ou exclusão de membros, a forma de rateio dos custos administrativos do consórcio, as restrições e sanções aos atos dos membros, bem como os termos gerais e responsabilidade entre os membros para operação do mesmo (CGIRS-RMS, 2017).

Em termos de consórcios analisados da região Nordeste é destacável a implementação da transparência ativa com relação à gestão administrativa do CGIRS-RMS. Visualizamos a existência de um sítio na internet, pelo qual estão acessíveis todos os documentos e atos administrativos do Consórcio¹⁹.

Acerca da divisão de responsabilidades entre os membros e a quantidade de recursos disponíveis para cada membro do grupo já foram tratadas e apresentadas nas linhas d) e e), identificadas na Tabela 6. Já sobre as regras de permanência e sanções como suspensão e exclusão, no caso do consórcio CGIRS-RMS, estão relacionadas à exclusividade ou ao descumprimento dos compromissos de repasses dos valores propostos ou acordados por parte das prefeituras para destinação ao custeio administrativo do Consórcio. Não obstante, esses mecanismos nunca tenham sido acionados, foi relatado pelos atores entrevistados como representantes do município de Sobral e do CGIRS-RMS, que há ocorrências de atrasos desses repasses por parte do próprio Município de Sobral.

O quadro seguinte (Quadro 36) relaciona, de forma sintética, os principais elementos e informações previamente apresentados e que compõem as categorias analíticas dos atributos do mundo físico, dos atributos da comunidade e das regras de incentivos e restrições do IAD *Framework*:

¹⁹ Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/>

Quadro 36 - Consórcio CGIRS-RMS - Quadro-síntese de variáveis externas (Eixo I do IAD Framework)

I) Variáveis externas	
(i) Atributos do mundo físico	<ul style="list-style-type: none"> a) Quantidade de habitantes, crescimento da população, taxa de urbanização e densidade populacional de Sobral e do conjunto dos municípios participantes do Consórcio CGIRS-RMS. (Tabela 7, Ficha de microdados do consórcio - Quadro 33); b) Elevada distância intraterritorial (distância média entre as cidades) dificulta o manejo regional. ETRs visam otimização do manejo dos RSU das cidades até a CTR em Sobral; c) Quantidade de RSU gerados por dia e por habitante no município de Sobral e na RMS; (Tabela 8); d) Tipo de instalação (infraestrutura e/ou equipamentos pré-existent), propriedade e forma de uso do local atualmente utilizado para destinação dos RSU nos municípios da RMS (Quadro 35); e) Riscos ambientais e sanitários decorrentes do tipo e do local de destinação atual dos RSU na RMS. (Quadro 35); f) Recursos públicos gastos atualmente com a limpeza e manutenção urbana e o manejo e destinação dos RSU de forma individual e autônoma pelo município de Sobral (Tabela 8); g) Valores previstos dos custos administrativos do consórcio no ano de 2020, para rateio pelos municípios participantes do Consórcio (Tabela 8); h) Gastos previstos para o município de Sobral com o rateio dos custos da operação do consórcio público CGIRS-RMS (Tabela 8).
(ii) Atributos da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> a) Quantidade de municípios consorciados atualmente no CGIRS-RMS: 18, que são os mesmos municípios que compõem a RMS; b) Município-sede do CGIRS-RMS (Sobral) é único município de médio porte da RMS, localização favorável para localização da CTR e dominância política e econômica; c) Histórico de forte centralidade econômica e política regional no município de Sobral e de recente movimento de aglutinação política dos municípios, consolidado a partir da formação de outro consórcio público (CEARA, 2016); d) Existência de outra iniciativa de cooperação entre os municípios consorciados no CGIRS-RMS (Apêndice F - Ficha de microdados 24 - Consórcio CPSMS); e) Existência de um amplo arcabouço institucional legal e arranjo político do Estado do Ceará, que é inovador em termos de Região Nordeste (Quadro 32); f) Forte e quase absoluta centralidade política e concentração econômica do município de Sobral, de forma até maior que a proporção populacional e de geração de RSU, em relação aos demais municípios do Consórcio CGIRS-RMS (Quadro 37); g) Homogeneidade entre os outros 17 municípios participantes do CGIRS-RMS no porte h) populacional e quanto às soluções tecnicamente adequadas e financeiramente viáveis para gestão dos RSU (CGIRS-RMS, 2020a; 2020b; SEMA, 2019b). i) Alinhamento político entre a grande maioria dos atuais prefeitos dos municípios participantes do CGIRS-RMS e o grupo político atualmente majoritário no Ceará; j) Alinhamento e concordância política com relação à estratégia e às ações para gestão de RSU desenvolvidas pelos agentes políticos do Governo do Estado; k) Necessidade de uma melhor articulação entre as iniciativas relativas à gestão de RSU desenvolvidas pela SCIDADES e as ações desenvolvidas pela SEMA.
(iii) Regras de incentivos e restrições	<ul style="list-style-type: none"> a) O Protocolo de Intenções do consórcio Comderes (CGIRS-RMS, 2009) e o CNPJ (2009) no início com 17(dezessete) municípios da região norte do Estado, inclusive Sobral. b) Adequação à PNRS (2012), e alteração da área para a RMS; c) Mudança mais recente no quadro de municípios consorciados: inclusão do município de Mucambo em 2017 (CGIRS-RMS, 2009; 2017; 2019); d) Com as adequações à PNRS, os termos do Contrato do CGIRS-RMS se tornaram mais padronizados entre os consórcios públicos para gestão de RSU constituídos por meio do apoio técnico do Governo do Estado; e) Contrato define as finalidades, os critérios e regras para de ingresso ou exclusão de membros, a forma de rateio dos custos administrativos do consórcio, as restrições e

	<p>sanções aos atos dos membros, bem como os termos gerais e responsabilidade entre os membros para operação do consórcio (CGIRS-RMS, 2017);</p> <p>f) É destacável a implementação da transparência ativa com relação à gestão administrativa do CGIRS-RMS, havendo um sítio na internet com todos os documentos e atos administrativos do Consórcio²⁰;</p> <p>g) A divisão de responsabilidades entre os membros e a quantidade de recursos disponíveis para cada membro do grupo: (Tabela 6 - linhas d) e e);</p> <p>h) Regras de permanência e sanções como suspensão e exclusão estão relacionadas à exclusividade ou ao descumprimento dos compromissos de repasses dos valores propostos ou acordados para destinação ao custeio administrativo do Consórcio.</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom, Gardner e Walker (1994) e nos dados da pesquisa (2020).

5.3.3.4 Caracterização dos padrões de interação e fluxos de comunicação CGIRS-RMS (Eixo III do IAD *Framework*)

A próxima dimensão de análise do consórcio CGIRS-RMS, segundo o IAD *Framework*, é a identificação das relações mais evidentes entre as arenas e situações de ação com os padrões e fluxos de comunicação entre os atores. Os principais padrões de comunicação entre os grupos ou perfis de atores participantes da arena, de ação dos consórcios públicos para gestão de RSU no estado do Ceará, são os mesmos para todos os consórcios do estado. Assim, os grupos de atores participantes, suas finalidades, natureza e grau de interação, meios e formas de troca de informações mostrados no Quadro 27 são válidos também para o contexto do Consórcio CGIRS-RMS.

Semelhante ao relato do item b) do Quadro 28, (Padrões de interação e fluxos de comunicação do consórcio Comares-UC), as assembleias e reuniões do consórcio são o principal espaço de interação e o compartilhamento de informação entre os atores do CGIRS-RMS e dos municípios da RMS. Assim, como demonstra a análise das Atas das Assembleias disponíveis sítio do Consórcio na internet (CGIRS-RMS, 2019a; 2020b).

De acordo com o relato dos atores do CGIRS-RMS e do Município de Sobral entrevistados na pesquisa, o fato de existir outro consórcio público da área de saúde sediado no município de Sobral (Apêndice F - Ficha de microdados 24 - Consórcio CPSMS) contribui e facilita à interação e comunicação entre os atores participantes, pois são quase todos os mesmos representantes nos dois consórcios. Conforme o relato dos próprios, esse fato possibilita espaço e disponibilidade para esses representantes poderem interagir, comunicar e trocar informações sobre ambos os consórcios em uma mesma assembleia, reunião ou encontro informal do grupo de prefeitos e técnicos das prefeituras e gestores dos consórcios

²⁰ Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/>

As reuniões com as Secretarias do Estado (CIDADES, 2016, 2017; SEMA, 2019b), as audiências públicas e seminários, com a participação do Ministério Público do Estado (MPCE, 2019b), são outros ambientes propícios à interação e troca de informações, experiências e impressões dos atores políticos e técnicos envolvidos com a tomada de decisão do próprio consórcio. Além, de outras experiências de cooperação intermunicipal no estado do Ceará.

Os principais elementos e informações apresentadas, que compõem a categoria dos padrões de interação e fluxos de comunicação do IAD *Framework* são sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 37 - Consórcio CGIRS-RMS - Padrões de interação e fluxos de comunicação (Eixo III do IAD *Framework*)

III) Identificação de padrões de interação e fluxos de comunicação
<ul style="list-style-type: none"> a) Grupos de atores participantes, finalidades, natureza e grau de interação, meios e formas de troca de informações mostrados no Quadro 27 são válidos também para o contexto do Consórcio CGIRS-RMS; b) As assembleias e reuniões do consórcio são o principal espaço de interação e o compartilhamento de informação entre os atores do CGIRS-RMS e dos municípios da RMS, conforme demonstra a análise das Atas das Assembleias disponíveis sítio do Consórcio na internet (CGIRS-RMS, 2019a; 2020b); c) O fato de existir outro consórcio público da área de saúde sediado no município de Sobral (Apêndice F - Ficha de microdados 24 - Consórcio CPSMS) contribui e facilita a interação e comunicação entre os atores participantes pois são quase todos os mesmos representantes nos dois consórcios; d) As reuniões com as Secretarias do Estado (CEARÁ, 2016a; CIDADES, 2017; SEMA, 2019b) e as audiências públicas e seminários com o Ministério Público do Estado (MPCE, 2019b) são outros ambientes propício à interação e troca de informações, experiências e impressões entre os atores políticos e técnicos.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom; Gardner; Walker (1994) e nos dados da pesquisa (2020).

Uma das duas últimas categorias do quadro IAD *Framework* do CGIRS-RMS é os resultados e benefícios proporcionados pelo Consórcio. Relacionado a essa categoria, o quadro seguinte (Quadro 38) enumera os objetivos formalmente previstos no Protocolo de Intenções e no Contrato do Consórcio, juntamente com informações sobre a situação atual com relação à realização desses objetivos:

Quadro 38 - Consórcio CGIRS-RMS - Objetivos ou finalidades formais e situação atual (ano 2019)

Objetivos ou finalidades do Consórcio *	Informações sobre a realização do objetivo (referentes a dezembro de 2019)
<p>Objetivo ou finalidade principal do CGIRS-RMS:</p> <p><u>I - O planejamento, a regulação, a fiscalização e, nos termos de contrato de programa, a prestação do serviço público para promover a destinação final de resíduos sólidos, na área de atuação da Administração Pública dos municípios consorciados definidos no Contrato de Constituição;</u></p>	<p>a) <u>Objetivo parcialmente realizado:</u> o Consórcio está em fase de pré-operação, tendo concluído o planejamento do serviço público com infraestrutura e equipamentos públicos prontos (uma CTR, três CMR e seis ETR) e formalmente cedidas e à disposição para uso imediato na gestão de RSU dos municípios pelo CGIRS-RMS;</p> <p>b) <u>Solução desenvolvida atualmente:</u> projetos, obras e equipamentos completamente custeados pelo Governo do Estado por meio da Secretaria das Cidades, como parte do Programa de Desenvolvimento Urbano de Polos Regionais, que é financiado pelo Tesouro Nacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);</p> <p>c) <u>Fase atual de execução:</u> foram realizadas licitações em que não houve interessados e em razão disso foram elaborados estudos para operação da CTR e ETR diretamente pelo Consórcio;</p> <p>d) <u>Próximas etapas e previsão de conclusão:</u> os estudos demonstram a viabilidade e a economicidade da execução direta pelo Consórcio, em relação à terceirização e contratação de empresa para realização da operação. A proposta foi aprovada pela Assembleia Geral Ordinária de maio/2020 e será implementada até meados do agosto do mesmo ano;</p> <p>e) <u>Mais informações:</u> Quadro 39.</p>
<p>II - A implementação de melhorias nas condições de vida dos munícipes, desenvolvendo alternativas para programas de educação, saúde e gestão ambiental, sem prejuízo das ações e programas desenvolvidos individualmente pelos entes consorciados;</p>	<p><u>Objetivo parcialmente realizado: algumas ações implementadas de forma isolada:</u> o Consórcio dispõe de um quadro de pessoal técnico e administrativo que, conforme relato dos gestores e técnicos do Consórcio e do Município, desenvolve ações, de forma ainda isoladas e eventuais, de capacitação, educação ambiental e treinamento sobre reciclagem, coleta seletiva e adequada destinação dos RSU juntamente com órgãos dos governos municipais, das Secretarias de Estado e do Ministério Público junto a instituições de ensino como escolas, universidades e o Instituto Federal de Educação Tecnológica do CE (IFCE) da cidade de Sobral e de outros municípios da RMS (CEARA-SEMA, 2017; CGIRS-RMS, 2019a).</p>
<p>III - A capacitação técnica do pessoal encarregado no manuseio e prestação do serviço de coleta, transferência e reciclagem do lixo produzido pelos Municípios consorciados;</p>	
<p>IV - A realização de licitações compartilhadas das quais, em cada uma delas, decorram dois ou mais contratos, celebrados por Municípios consorciados ou entes de sua administração indireta;</p>	<p><u>Objetivo parcialmente realizado:</u> o Consórcio já realiza licitações na forma de pregão eletrônico e concorrência pública para aquisições de equipamentos e contratações de serviços administrativos, e para operação da CTR e ETRs. Nesse último caso ainda não decorreu assinaturas de contratos, em razão da única empresa interessada não ter demonstrado capacidade técnica. Atualmente estão sendo realizadas contratações diretas de pessoal e aluguel de equipamentos para execução direta da operação pelo próprio com previsão de conclusão em meados de agosto de 2020 (CGIRS-RMS, 2019a, 2020b).</p>

V - Adquirir ou administrar bens que possam estar direta ou indiretamente relacionados ao funcionamento do aterro sanitário para uso compartilhado do Consórcio ou de seus Municípios integrantes;	<u>Objetivos plenamente alcançado:</u> além de já ter realizado aquisição de bens para seu uso administrativo, o Consórcio já administra as instalações prediais e equipamentos e veículos da CTR e das ETR, formalmente recebidas do Governo do Estado por meio da SCIDADES com a assinatura do Termo de Cessão de Uso em setembro de 2019 (CGIRS-RMS, 2019b).
VI - Promover toda e qualquer comercialização de matéria prima e/ou produtos derivados do funcionamento do aterro sanitário; revertendo para o Consórcio os valores arrecadados desta operação;	<u>Objetivos não alcançados:</u> o Consórcio ainda está em fase de pré-operação, o que não permite a realização de ações relacionadas a estes objetivos.
VII - Buscar alternativas e tecnologias com base em experiências comprovadas e economicamente viáveis que permitam soluções efetivas de combate à poluição e degradação ambiental, preservando os recursos naturais e promovendo o tratamento e a consequente eliminação de gases nocivos a vida.	

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom, Gardner e Walker (1994) e nos dados da pesquisa (2020).

Nota:

* De acordo com o Cap. II – Cláusula Sétima (dos objetivos) do Protocolo de Intenções do Consórcio (CGIRS-RMS, 2009) e com o Capítulo III – Cláusula sexta (das finalidades) do Contrato de Consórcio (CGIRS-RMS, 2017).

Os resultados esperados pelos municípios como benefícios decorrentes da opção pela ação coletiva governamental via consórcio público e, que embora não estejam previstos explicitamente nos instrumentos de constituição do consórcio, são relacionados a necessidades, interesses ou motivações dos municípios e dos seus representantes. E, assim, são reconhecidos como informais, secundários ou decorrentes da finalidade principal do consórcio. Alguns desses resultados ou benefícios estão relacionados no quadro a seguir (Quadro 39) e, classificados de acordo com a previsão do prazo para alcance ou realização do objetivo:

Quadro 39 - Consórcio CGIRS-RMS - Resultados ou benefícios institucionais esperados pelos Municípios, fase prevista e prazo para realização (no ano 2019)

Resultado ou benefício institucional esperado pelos Municípios*	Fase de implantação prevista	Perspectiva de prazo para a realização do objetivo *
<p>Resultado ou benefício institucional geral esperado pelos Municípios: (corresponde ao primeiro objetivo formal do Estatuto Social do Consórcio (CGIRS-RMS, 2009; 2017). <u>Prestação do serviço público municipal de destinação apropriada dos RSU por meio de uma gestão associada intermunicipal integrada;</u></p>	<p><u>Fase 3 - Operação;</u></p>	<p><u>Benefício parcialmente realizado e realizável a curtíssimo prazo (menos de 1 ano);</u> O Consórcio está em fase de pré-operação, tendo concluído o planejamento do serviço público com infraestrutura e equipamentos públicos prontos (uma CTR, três CMR e seis ETR), formalmente cedidas e à disposição para uso imediato na gestão de RSU dos municípios pelo CGIRS-RMS;</p>

<p>Habilitação para participar de programas do Governo Federal e do Governo Estadual para acesso a financiamento ou recebimentos de recursos e serviços e equipamentos para estruturação dos serviços públicos de gestão e destinação apropriada de RSU;</p>	<p><u>Fase 1 - Constituição ou Formalização:</u> alcançada imediatamente após o consorciamento;</p>	<p><u>Benefício já realizado:</u> - Política e ações de investimentos do Governo do Estadual em estudos técnicos e em incentivos fiscais (Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente - IQM). - Valor dos créditos/repasses referente ao IQM: R\$ 511 mil para os municípios da RMS que obtiveram nota máxima no IQM 2019, inclusive Sobral.</p>
<p>Ações de promoção da coleta seletiva e de apoio à reciclagem e aos catadores e suas associações;</p>	<p><u>Fase 2 - Pré-operação:</u> planejamento e aplicação de recursos via rateio administrativo;</p>	<p><u>Objetivo parcialmente realizado:</u> algumas ações implementadas de forma isolada. Quadro de pessoal técnico e administrativo desenvolve ações, de forma ainda isoladas e eventuais, de capacitação, educação ambiental e treinamento sobre reciclagem, coleta seletiva e adequada destinação dos RSU juntamente com órgãos dos governos municipais, das Secretarias de Estado e do Ministério Público.</p>
<p>a) Interrupção da degradação ambiental dos locais dos lixões atuais; b) Diminuição da poluição do ar causada pelo fluxo de gás metano decorrente da decomposição de matéria orgânica e da queima de materiais plásticos e de borracha depositados nos lixões; c) Conformidade moral das Administrações Públicas dos municípios consorciados com o desenvolvimento local e territorial sustentável; d) Conformidade com a legislação relativa à gestão de RSU de âmbito federal (PNRS, Estatutos das Cidades e da Metrópole e Marco Civil do Saneamento Básico) e do âmbito do Estado do Ceará (Política de Resíduos Sólidos do Estado e Lei de Governança Interfederativa); e) Diminuição dos gastos públicos com RSU principalmente por conta da economia de escala e do aumento da capacidade de investimento em infraestrutura e equipamentos;</p>	<p><u>Fase 3 - Operação:</u> alcançável com a prestação do serviço público de gestão integrada e consorciada, e destinação apropriada dos RSU dos municípios da RMS com uso de aterros sanitários;</p>	<p><u>Benefícios realizáveis a curtíssimo prazo - até 1 ano;</u></p>
<p>a) Plena implementação da coleta seletiva, da compostagem, do tratamento de resíduos especiais; b) Consolidação do apoio aos catadores de materiais reciclados por meio da inclusão deles na cadeia econômica da reciclagem na RMS; c) Eliminação do risco de contaminação do lençol freático e das águas fluviais por conta do depósito de lixo em locais próximos aos leitos dos rios e dos córregos;</p>	<p><u>Fase 4 - Pós- operação:</u> alcançável com a consolidação da operação e a implementação de outras ações pelo Consórcio;</p>	<p><u>Benefícios realizáveis a médio prazo - de 2 a 4 anos.</u></p>

d) Recuperação das áreas degradadas pertencentes ao perímetro e próximas aos locais dos lixões atuais.		
--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor com base em CGIRS-RMS (2019b; 2020a; 2020b) e nos dados da pesquisa (2020).

5.3.3.5 Caracterização dos resultados e benefícios CGIRS-RMS (Eixo III do IAD *Framework*)

A última categoria de análise do CGIRS-RMS, segundo o IAD *Framework*, é a dimensão dos benefícios esperados e dos resultados alcançados pelo consórcio.

A avaliação dos resultados e benefícios gerados pelas decisões e tomadas pelos atores no âmbito do CGIRS-RMS, conforme mostrado no Quadro 38, foi realizada partindo da identificação das finalidades ou objetivos formais previstos nos instrumentos de constituição do consórcio, como o protocolo de intenções, o estatuto, contratos e aditivos. Para cada objetivo foi caracterizada a situação atual, considerando as ações implementadas e o seu alcance. O Quadro 41 relaciona outros resultados ou benefícios institucionais legais ou informais esperados pelos Municípios da RMS, a fase prevista e o prazo para realização previsto no final do ano de 2019.

O cenário geral, acerca da efetividade do consórcio CGIRS-RMS (constituído como Comderes em 2009, mas reformulado em 2017) é, portanto, caracterizado pelo eminente início de realização da sua finalidade principal e da realização plena ou parcial de outros 3 objetivos formais, que estão previstos nos instrumentos de constituição do consórcio (Quadro 40). Esse fato, juntamente com a perspectiva de realização de outros resultados institucionais a curto e médio prazo (Quadro 41), reforça uma avaliação de bom desempenho com relação à efetividade da ação coletiva governamental.

Sobre a prestação de contas ou *accountability* (OSTROM, 2011), também se utiliza do artifício de simplificação conceitual devido ao atual estágio de implantação do consórcio CGIRS-RMS. Assim, como foi feito na análise do desenvolvimento institucional do consórcio Comares-UC, pode-se considerar apenas o aspecto do conceito referente à transparência.

Com relação à transparência pública (publicação de informações básicas obrigatórias e, de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de nº 12.527/2011), o consórcio CGIRS-RMS possui sítio na internet com informações obrigatórias publicada e atualizadas no SIC plenamente implantado e operativo (Item 2.16 da Ficha de microdados do Consórcio CGIRS-RMS - Quadro 35). Como critérios verificados na avaliação desse item 2.16, foi verificado que o sítio eletrônico do CGIRS-RMS dispõe de todos os documentos oficiais do consórcio como

contratos, atas de assembleias e portarias, além de estudos, orçamentos e prestação de contas anuais dos custos administrativos do Consórcio (CGIRS-RMS, 2019a).

Assim, considerando que o estágio atual de implantação do CGIRS-RMS é de conclusão dos estudos e do planejamento para operação direta das atividades finalísticas do consórcio e dos recursos necessários para o custeio administrativo, foi referenciado os gastos previstos para operacionalização do manejo e destinação dos RSU, bem como os relativos à aquisição e manutenção de infraestrutura e equipamentos. Desta forma, nos tópicos seguintes estão as referências às principais informações sobre as fontes, as condições de contratação e os valores dos recursos já mobilizados, os planejados como necessários para a operação do consórcio e os relativos ao pessoal administrativo e operacional.

Acerca da situação do CGIRS-RMS, com relação à alocação de pessoal em funções administrativas e ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico, há um gestor e uma equipe de funcionários contratados pelo próprio consórcio via seleção pública e alocados em funções administrativas (itens 2.14 e 2.15 da Ficha de microdados do Consórcio CGIRS-RMS - Quadro 35).

Já as fontes dos recursos financeiros do consórcio CGIRS-RMS, no Quadro 35 (item 2.18 da Ficha de microdados do Consórcio), foram relacionados com o contrato de rateio dos custos administrativos e as transferências voluntárias (convênios) do Governo do Estado. Como o Governo do Estado não é ente consorciado ao CGIRS-RMS, a alocação de recursos dessa origem foi realizada por meio de “Termo de Cessão de Uso das instalações físicas, equipamentos e veículos do conjunto CTR, ETR” (CGIRS-RMS, 2019b).

São ainda relevantes para as análises, as informações sobre os gastos previstos com o rateio administrativo e custos estimados com a operação direta da CTR e das ETR, pelo Consórcio CGIRS-RMS. E, os gastos públicos dos Municípios da RMS com serviços de limpeza e manutenção urbana, coleta, manejo e destinação de RSU no ano de 2019, relacionados na Tabela 8.

Finalmente, o quadro IAD de resultados e benefícios do CGIRS-RMS relaciona as principais informações levantadas sobre os resultados e benefícios do consórcio, juntamente às notas sobre outras perspectivas de análise da efetividade deste:

Quadro 40 - Consórcio CGIRS-RMS - Resultados e benefícios (Eixo IV do IAD *Framework*)

IV) Identificação dos resultados e benefícios	
a)	Identificação das finalidades ou objetivos formais previstos nos instrumentos de constituição do Consórcio (Protocolo de Intenções, Estatuto, Contrato e Aditivos) e suas respectivas situações atuais (Quadro 40);
b)	Outros resultados ou benefícios institucionais legais ou informais esperados pelos Municípios da RMS, a fase prevista e o prazo para realização (ano) (Quadro 39);
c)	Avaliação de um bom desempenho e efetividade da ação coletiva governamental;
d)	Eminente início de realização da sua finalidade principal e da realização plena ou parcial de outros 3 (três) objetivos formais previstos nos instrumentos de constituição do Consórcio (Quadro 40);
e)	Perspectiva de realização de outros resultados institucionais a curto e médio prazo (Quadro 39);
f)	Sobre a prestação de contas ou <i>accountability</i> (OSTROM, 2011) e transparência pública, o Consórcio possui sítio na internet com informações obrigatórias atualizadas e SIC implantado. (Item 2.16 da Ficha de microdados - Quadro 35);
g)	Sítio eletrônico do CGIRS-RMS dispõe todos os documentos oficiais do Consórcio como contratos, atas de assembleias e portarias, além de estudos, orçamentos e prestação de contas anuais dos custos administrativos (CGIRS-RMS, 2019a);
h)	Recursos necessários para o custeio administrativo e gastos previstos para operacionalização do manejo e destinação dos RSU, inclusive os relativos à aquisição e manutenção de infraestrutura e equipamentos;
i)	Sobre a alocação de pessoal em funções administrativas e vínculo funcional do quadro de pessoal técnico: gestor e equipe de funcionários contratados pelo próprio Consórcio via seleção pública e alocados em funções administrativas (itens 2.14 e 2.15 da Ficha de microdados do Consórcio CGIRS-RMS - Quadro 35);
j)	Fontes dos recursos financeiros: contrato de rateio dos custos administrativos pelos entes consorciados e transferências voluntárias (convênios) do Governo do Estado;
k)	Termo de Cessão de Uso das instalações físicas, equipamentos e veículos do conjunto CTR, ETR (CGIRS-RMS, 2019b);
l)	Gastos previstos com o rateio administrativo e custos estimados com a operação direta da CTR e das ETR pelo Consórcio CGIRS-RMS (Tabela 8);
m)	Gastos públicos dos Municípios da RMS com serviços de limpeza e manutenção urbana, e de coleta, manejo e destinação de RSU no ano de 2019 (Tabela 8).

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ostrom, Gardner e Walker (1994) e nos dados da pesquisa (2020).

As situações de ação que envolvem os atores participantes e os processos decisórios dos consórcios públicos sofrem influência não só da dimensão institucional formal, concretizada nos termos das legislações e dos seus protocolos, contratos e estatutos. Nesse sentido, é esperado que a ação racional dos representantes dos municípios considere também os resultados e benefícios esperados em razão da renúncia à possibilidade de cooperação intermunicipal, visto que é voluntária. Por conta disso, devem ser considerados as expectativas e interesses dos municípios e dos seus representantes em realizar as atividades de gestão de RSU, seja de forma individual e/ou autônoma em relação aos demais municípios da Região como atualmente ainda são realizadas em todos os municípios da RMS.

No caso do município de Sobral, ele se apresenta como único município de médio porte da RMS, concentrando 38,4% do volume total de RSU gerados por dia na região (Tabela 8) (SEMA, 2019b). Assim, Sobral se apresenta como uma cidade média com um volume de RSU suficiente para justificar economicamente o investimento e o custeio de uma solução para

destinação adequada desses resíduos. Com isso, a perda de autonomia administrativa não foi identificada pelos representante político de Sobral como um fator negativo ou desmotivador para o consorciamento do município.

Em termos de gastos de recursos públicos a coleta, o manejo e a destinação inapropriada de todo o volume de RSU, em um aterro sanitário controlado, como no caso de Sobral ou em lixões, como atualmente é realizada por todos os demais municípios, corresponde como a maior parcela dos serviços previstos de limpeza, manutenção e conservação urbana realizados pelos municípios ou contratados de forma terceirizada. Em Sobral, esses serviços já totalizavam R\$ 5,81 milhões como valor parcial correspondente aos 6 primeiros meses do ano 2020, segundo Portal de Transparência do Município e conforme é apontado na Tabela 8.

Sob uma lógica racional de maximização dos benefícios e minimização dos custos, foram comparados os gastos realizados na gestão dos RSU pelos municípios de forma individual, com os custos previstos com a gestão associada via consórcio público. Essa comparação demonstra que a previsão é que Sobral passe a gastar algo em torno de R\$ 2,49 milhões por ano com a cota-parte do custeio operacional e mais R\$ 1,11 milhão de cota-parte do custeio administrativo, totalizando aproximadamente R\$ 3,6 milhões anuais.

Esse valor é bem menor do que os R\$ 5,81 milhões gastos em apenas 6 meses do ano 2020. Mesmo considerando que parte do gasto atual corresponde a alguns serviços, que continuarão sob a responsabilidade de cada município (como a limpeza, a coleta e o transporte na área urbana até as Centrais Municipais de Resíduos ou as Estações de Transbordo), ainda se projeta uma considerável economia por parte do município. Estima-se, assim, que essas atividades de limpeza, varrição e capina correspondam a apenas 52% do valor total gasto com a gestão integrada dos RSU, segundo os estudos de viabilidade econômica desenvolvidos pelo Governo do Estado (SEMA, 2019b) e pelo próprio Consórcio (CGIRS-RMS, 2020a; 2020b).

5.4 ANÁLISES COMPARATIVAS DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMARES-UC E CGIRS-RMS

As análises conjugadas das trajetórias e condições atuais de desenvolvimento institucional dos consórcios públicos Comares-UC e CGIRS-RMS, visam identificar as relações entre os eixos e categorias do IAD *Framework*. Essas análises ocorrem por meio da identificação das principais similaridades e diferenças entre os consórcios, com relação às mesmas variáveis previamente apresentadas.

Considerando que as arenas de ação são espaços sociais e políticos dos territórios do Estado do Ceará, das Regiões Metropolitanas do Cariri e de Sobral - onde os atores dos governos municipais, do Estado e dos próprios consórcios públicos atuam tomando decisões relativas às situações de ação do processo de constituição desses consórcios - busca-se evidenciar a influência das variáveis externas próprias de cada território e dos fluxos de interação com outros atores, bem como com a expectativa e o alcance dos resultados ou benefícios pretendidos. Para tanto, inicia-se com o quadro comparativo (Quadro 41) relativo à comparação entre as arenas de ação dos consórcios:

Quadro 41 - Comparativo entre os Consórcios CGI-RMS e Comares-UC - Arenas de ação
(Eixo II do IAD Framework)

I) Arena de Ação	Principais similaridades	Principais diferenças
i) Situações de Ação	<p>a) Nos dois casos dos consórcios públicos analisados, além das ocasiões formalmente previstas (como as assembleias geral e as sessões legislativas), as reuniões políticas, os seminários técnicos e as audiências públicas se configuram como os espaços sócio-políticos nos quais se desenvolvem as situações de ação dos processos decisórios relativos à constituição e funcionamento dos consórcios;</p> <p>b) Essa similaridade entre as situações de ação dos Consórcios é decorrente do arcabouço institucional e do tipo de arranjo comuns ao quais as duas experiências estão submetidas, desde a dimensão legal e política nacional (Lei dos consórcios, PNRS etc.) e de políticas e gestão pública estadual (Política e Plano Estadual de RS, Programas de Gestão Integrada de RSU, Lei de Governança Interfederativa etc.), até a natureza institucional normativa ou formal interna dos consórcios de RSU do Ceará;</p> <p>c) O compartilhamento do mesmo contexto estadual e a semelhança estrutural dos Consórcios são determinantes para apresentarem situações de ação, em linhas gerais, equivalentes. Isso permitem serem utilizadas como um conjunto de variáveis de controle em uma análise comparativa sobre a influência das variáveis externas ou dos padrões de comunicação nos resultados e benefícios obtidos pela ação coletiva governamental, via cooperação intermunicipal.</p>	<p>a) Muito embora as situações de ações dos dois consórcios se realizem sob um contexto institucional legal e formal comum com relação às esferas jurídicas e política nacional e estadual, há outros elementos institucionais, específicos dos territórios ou relacionados ao estágio de desenvolvimento do consórcio, que afetam direta ou indiretamente as situações de ação, modificando o seu escopo, a forma como se apresentam na arena de ação ou a efetividade da tomada de decisão;</p> <p>b) São demonstrações desse fenômeno as variantes das situações de ações decorrentes da atuação do Ministério Público do Estado na cobrança dos atores políticos por soluções para a gestão de RSU, presentes em ambos os consórcios, mas com foco de atuação diferentes. No caso do Cariri a pressão do MP-CE já tem caráter impositivo por uma solução, ou punitivo pela persistente falta de solução para o problema dos lixões, como atesta o uso pelo MP-CE de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e até o ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP) contra o Município de Juazeiro do Norte. De uma forma diferente, a atuação do MP-CE na RM de Sobral tem caráter mais educativo e é focada sobre ações que dependem da conscientização da população, como a coleta seletiva. Isso pode ser atribuído ao fato de o desafio de construção do aterro já ter sido superado pelo Consórcio e municípios da RMS, atestando que esta experiência está em um estágio de desenvolvimento institucional mais avançado.</p>

<p>(ii) Atores ou participantes</p>	<p>a) As categorias dos atores participantes das arenas de ação são as mesmas, não apenas para os dois consórcios objetos desse estudo, mas também para todos os consórcios públicos para gestão de RSU constituídos no estado do Ceará, pois quase todas essas iniciativas de cooperação intermunicipal surgiram, e todas foram desenvolvidas, a partir dos Programas de Gestão Integrada e de Consórcios de RSU do Governo do Estado;</p> <p>b) Além das categorias, os próprios atores políticos e técnicos das Secretarias de Meio Ambiente e das Cidades, como representantes do Governo do Estado, eles são naturalmente os mesmos participantes para as arenas de ação de todos os consórcios públicos de RSU do Ceará, devido à forma de atuação e a organização administrativa completamente centralizada. Assim um único setor e equipe específica de cada umas dessas Secretarias atua em nível estadual e compoendo as arenas de ação e todos os Consórcios de RSU do estado.</p> <p>(Quadros das Arenas de Ação dos consórcios para relação e descrição das categorias e para identificação dos representantes do Governo do Estado).</p>	<p>a) A distinção entre os atores participantes dos consórcios públicos de gestão de RSU do Ceará ocorrem apenas no nível de identificação pessoal dos representantes políticos ou gestores de áreas técnicas dos Municípios e dos próprios consórcios;</p> <p>b) Essa personificação da representação governamental, especialmente na esfera municipal, a depender do perfil pessoal de liderança do representante (que normalmente é o Prefeito de cada município), pode gerar efeitos bastantes distintos sobre a arena de ação de cada consórcio público, inclusive sobre o comportamento dos demais atores, sobre as regras em uso e especialmente sobre os resultados e a efetividade do consórcio.</p> <p>(Quadros das Arenas de Ação dos consórcios para relação e identificação dos atores representantes dos Municípios e dos próprios consórcios públicos).</p>
--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Acerca das diferenças nas situações de ação dos consórcios analisado, é importante destacar que o grau de desenvolvimento institucional dos consórcios afeta as situações de ações formais e regulares como as assembleias, na medida em que passam a tratar de questões diferentes, de acordo com o seu desenvolvimento institucional. Com isso, deixaram de ser um momento protocolar ordinário (como a apreciação anual do orçamento de custeio, no caso do Comares-UC), para se tornar um espaço efetivo de produção e o compartilhamento de conhecimento sobre a atividade do consórcio. E, que permita as tomadas de decisões gerando os resultados cada vez mais avançados em relação aos propósitos dos municípios participantes, como já se observa no caso do consórcio CGIRS-RMS²¹.

Com relação à efetividade dos processos decisórios, os dois consórcios analisados também se diferenciam por terem produzido resultados distintos em situações de ação específicas e cruciais, para o avanço no estágio de implantação dos consórcios. Essa diferença pode ser vista no caso da série de audiências públicas, que foram realizadas nos dois territórios

²¹ Ver relato da elaboração da Proposta de Execução Direta da Operação da CTR e ETRs (CGIRS-RMS, 2020b).

desde 2013, para a definição da localização das instalações dos aterros sanitários a serem construídos pelo Governo do Estado. Enquanto na RMS foi encaminhada de forma ágil e consensual a definição pela construção no município de Sobral, no Cariri, a falta de acordo dos municípios com relação à localização recomendada nos estudos técnicos de viabilidade, acabou retardando indefinidamente os investimentos a serem realizados pelo Governo do Estado. O que impediu, pelo menos até o final do ano de 2020, a construção da infraestrutura e a aquisição dos equipamentos necessários para a gestão integrada de RSU na Região do Cariri.

Quadro 42 - Comparativo entre os Consórcios CGI-RMS e Comares-UC - I) Variáveis externas: i) Atributos do mundo físico (Eixo I - Categoria i do IAD *Framework*)

I) Variáveis externas	Principais similaridades	Principais diferenças
(i) Atributos do mundo físico	a) Equivalência de fatores demográficos dos territórios e municípios: - Quantidades de habitantes dos municípios participantes dos consórcios; - Composição dos territórios e consórcios formados apenas por municípios de pequeno e médio portes; - Concentração populacional dos territórios nos municípios de Sobral (40%) e Juazeiro do Norte (44%); Triângulo Crajubar abriga em torno de 75% da população da RMC; b) Similaridade entre alguns indicadores gerais dos dois grupos de municípios da RMC e RMS: extensão territorial, densidade populacional, forte crescimento populacional e altas taxas de urbanização; c) Tipos de instalação para destinação dos RSU: em 27 dos 28 municípios da RMC ainda são utilizados lixões.	a) Quantidade de cidades médias e quantidade de municípios com menos de 20 mil habitantes; b) Centralidade territorial e econômica absoluta de uma única cidade no caso da RMS e de três cidades no caso do Cariri; c) Tipos de instalação para destinação dos RSU: Sobral é o único município dos dois territórios a dispor de um aterro; d) Controle dos riscos ambientais e sanitários do local de destinação atual dos RSU: apenas o município de Sobral tem avaliação positiva. (Quadro 37); e) Densidade demográfica dos municípios de médio porte da RMC e da RMS; f) Distância intraterritorial (entre as sedes dos municípios ou cidades na RMC e na RMS) e distância do território para a capital do Estado; g) Parcelas de RSU gerados pelas cidades médias em relação ao total gerado na sua região. Na RMC, Juazeiro do Norte e Crato concentram cerca de 69% dos resíduos enquanto Sobral gera 38% do total de resíduos da RMS; h) Gastos públicos realizados pelos municípios por tonelada de RSU: nos 6 primeiros meses de 2019, Juazeiro do Norte gastou 275% a mais do que Sobral em 6 meses de 2020; i) Gastos públicos previstos para o município de Sobral com a gestão de uma tonelada de RSU de forma direta pelo CGIRS-RMS equivale a apenas 18% do gasto previsto para gestão dos RSU de uma cidade média como Juazeiro do Norte, por meio de uma gestão consorciada da RMC com o Consórcio Comares-UC.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Os dados, as informações e as análises comparativas sobre cada um dos tópicos relacionados no quadro acima são desenvolvidas nos parágrafos seguintes, visando facilitar a apresentação e análises realizadas, especialmente das variáveis quantitativas como os indicadores demográficos dos territórios e os dados sobre volume, gastos e custos com a gestão de RSU. O uso de gráficos permite ilustrar as relações entre as dimensões desses dados, facilitando a demonstração das evidências, das diferenças e similaridades entres os dois contextos analisados.

Com relação ao fator populacional, as quantidades de habitantes dos municípios participantes de cada um dos consórcios são equivalentes, se considerarmos o fato de que a RMC tem um total de habitantes (564 mil em 2010) apenas 20% maior do que a população da RMS (469 mil), e por serem formadas apenas por municípios de pequeno e médio portes. Outro fato comum é a concentração populacional de 40% da população da RMS em Sobral, já na RMC, a cidade de Juazeiro do Norte concentra 44% e Crato 21%. Se considerarmos também a população de Barbalha, o triângulo Crajubar abriga em torno de 75% da população da RMC.

Da mesma forma, os resultados de outros indicadores populacionais podem ser considerados como elementos de similaridades entre os territórios e cidades médias analisadas, pois caracterizam uma categoria de arranjo metropolitano típico do sertão do semiárido: forte crescimento populacional de 16% a 20% de 2000 a 2010 e entre 8% e 10% de 2010 a 2018 e; taxas de urbanização superiores a 83%, chegando a 96% no caso de Juazeiro do Norte (Tabela 5, Tabela 7 e Fichas de microdados dos consórcios).

A respeito das populações e de outras características geográficas do território e dos municípios, como a extensão territorial, a densidade demográfica, as localizações, as distâncias intraterritoriais e as distâncias para a capital do Estado - além de serem indicadores que diferenciam minimamente a RMS da RMC - são também fatores relevantes para a gestão integrada dos RSU em cada região. Pois, afetam diretamente os custos de transporte e transbordo entre as sedes dos municípios (onde são gerados os RSU) e o local de destinação final.

Passando a tratar de algumas diferenças mais evidentes e consideráveis entres os consórcios públicos estudados ou entre seus territórios, destacamos que a quantidade de cidades médias na RMC (Juazeiro do Norte e Crato) e a quantidade de municípios com menos de 20 mil habitantes na RMS (13), além de fatores de distinção entre as regiões, evidenciam importantes características dos tipos de arranjo urbano e dos fluxos territoriais dessas regiões, marcados por uma centralidade econômica absoluta em Sobral no caso da RMS. Enquanto na RMC, é possível identificar uma relevância econômica considerável do Crato, gerando algum

nível de competição no Cariri com o município de Juazeiro do Norte em relação à atração de pessoas e investimentos.

A partir do tipo de instalação e a infraestrutura do local atualmente utilizado para a destinação dos RSU, constatamos que Sobral diferencia-se em relação a todos os demais municípios dos dois consórcios, por ser o único a dispor previamente de um aterro sanitário em operação. Já para todos os demais municípios da RMS e da RMC, ainda são utilizados os chamados lixões. Com isso, na RMC foram identificados 30 lixões em 19 municípios, sendo 4 desativados em Sobral. Na RMC foram vistos 13 lixões, sendo 3 no município de Juazeiro do Norte e 1 no Crato. Como decorrência desse panorama, apenas o município de Sobral tem avaliação positiva quanto ao controle dos riscos ambientais e sanitários associados ao tipo de local da destinação atual dos RSU (Quadro 25 e Quadro 37).

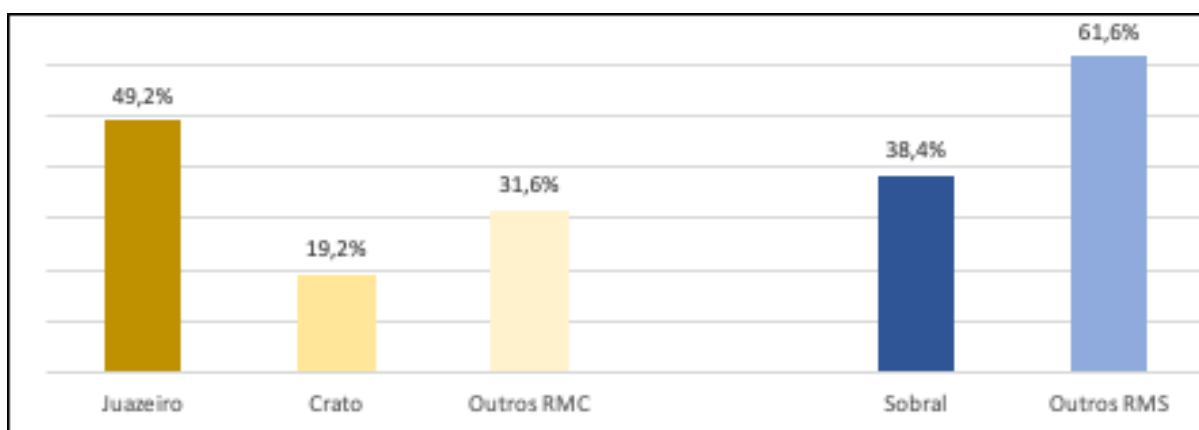
O indicador populacional de densidade demográfica se mostrou diverso entre os municípios de médio porte das RMS e RMC. Na RMS são 55 habitantes e em Sobral são 88 habitantes por quilômetro quadrado. Já na RMC, no município do Crato, a densidade é de 103 hab./km², enquanto Juazeiro do Norte tem densidade típica de metrópoles de fato do território nacional, com mais de 1000 hab./km².

A respeito da distância intraterritorial, isto é, entre as cidades em cada território, a RMS tem uma distância média de aproximadamente 40 km entre Sobral e as demais cidades. Já na RMC essa distância média é de 36 km para a cidade de Juazeiro do Norte. Por outro lado, o município-sede do CGIRS-RMS (Sobral) tem uma localização centralizada e, portanto, favorável para localização da CTR e o manejo de RSU a partir das demais cidades da RMS. A alocação de 6 CTRs para transbordo intermediário de resíduos em 5 municípios da RMS foi outra medida, que buscou otimizar o manejo dos RSU das cidades até a CTR em Sobral.

Sobre a distância dos territórios para a capital do Estado, embora, de uma maneira geral, possa ser considerado como um fator que dificulta a implementação e o acompanhamento de políticas públicas pelo governo estadual, no caso específico das políticas de resíduos sólidos do Governo do Estado do Ceará, esse aspecto não foi apontado pelos gestores e técnicos dos municípios ou do Governo do Estado como um fator facilitador para o território da RM de Sobral (em torno de 200 km de Fortaleza ou 2h e 30min de automóvel), nem como um fator complicador para a implementação das políticas do Estado na RM do Cariri. De fato, apesar de está a 580 km de Fortaleza, Juazeiro do Norte conta com linha aérea comercial e voos diários para a capital com duração de menos de uma hora, facilitando assim, o fluxo de gestores e técnicos entre os municípios do Cariri e as Secretarias das Cidades e do Meio Ambiente, sediadas em Fortaleza e responsáveis pelas políticas de resíduos sólidos no Estado do Ceará.

Ao comparar os percentuais de RSU, gerados pelas cidades médias em relação ao total gerado na sua região, observamos que enquanto na RMC Juazeiro do Norte concentra quase metade dos resíduos, na RMS é o conjunto dos municípios de pequeno porte que gera mais de 61% do total de resíduos da região:

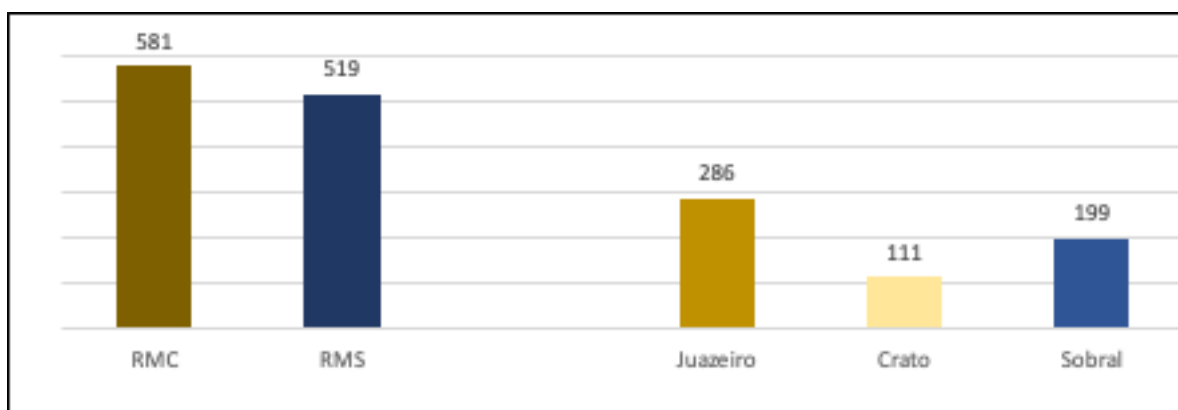
Gráfico 14 - Percentual do volume de RSU gerados nas cidades médias da RMC e da RMS - Ano 2017



Fonte: elaborado pelo autor com base em Ceará (2018b, 2018c).

Sobre o volume de RSU, gerados por dia nos municípios da RMC e da RMS, podemos considerá-los equiparáveis, com a RMC gerando apenas 12% a mais do que os gerados pelo RMS, conforme se observa no Gráfico 15:

Gráfico 15 - Quantidade de toneladas de RSU gerados por dia na RMC e na RMS - Ano 2017

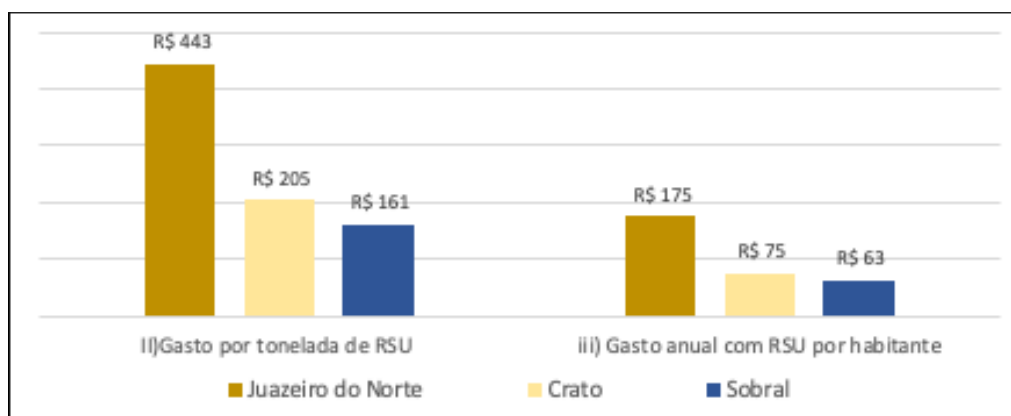


Fonte: elaborado pelo autor com base em Ceará (2018b, 2018c).

Em relação aos gastos públicos realizados com os serviços públicos de limpeza e manutenção urbana, manejo e destinação dos RSU - de forma autônoma pelos municípios, entre os anos de 2019 e 2020 - o Gráfico 16 evidencia as diferenças superiores a 275% nos gastos do município de Juazeiro do Norte em 2019. Essa diferença ocorre tanto por tonelada de RSU

como o total por ano, em relação aos valores gastos pelo município de Sobral na projeção do ano 2020 a partir dos seis primeiros meses.

Gráfico 16 - Gastos públicos com serviços de limpeza e manutenção urbana, e de coleta, manejo e destinação de RSU realizados pelos municípios de médio porte da RMC e da RMS - Anos 2018/2019

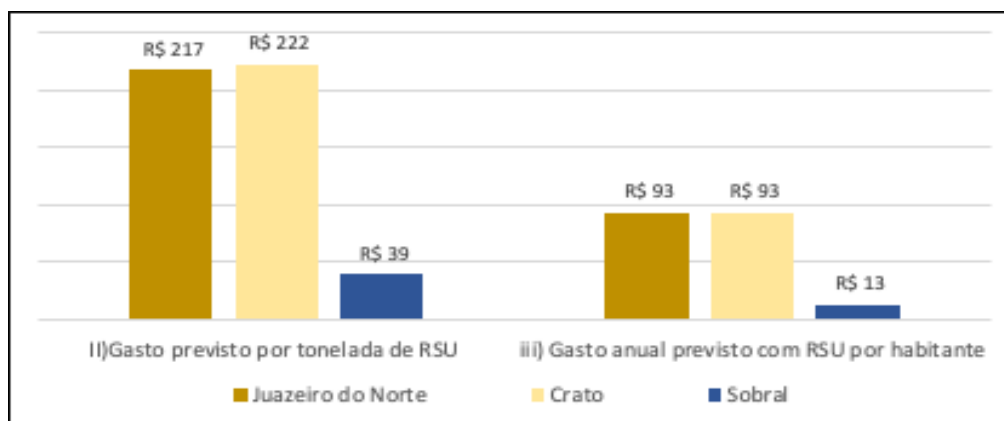


Fonte: elaborado pelo autor com base em TCE (2020), Juazeiro do Norte (2020) e Sobral (2020).

Outro fator de comparação, que evidencia uma diferença ainda maior entre os casos das duas regiões e consórcios públicos analisados, são os gastos previstos para os municípios de médio porte da RMC e da RMS, com o rateio dos custos de operação dos serviços públicos de manejo e destinação dos RSU por meio dos Consórcios Comares-UC e CGIRS-RMS. Conforme apresentado no Quadro 37, a estimativa de valor para o gasto do município de Sobral por tonelada de RSU, gerido de forma direta pelo próprio consórcio CGIRS-RMS, corresponde aproximadamente a apenas 18% do gasto previsto por tonelada de RSU para o município de Juazeiro do Norte. Este é um cenário com a operação de gestão integrada de RSU, sendo realizada pelo consórcio Comares-UC de forma indireta por meio da contratação de uma empresa responsável por toda a operação.

A estimativa dos custos, no caso de Sobral, foi baseada em uma situação concreta, específica, precisa e realista que a estimativa para os municípios de médio porte do Cariri, baseada em um modelo genérico definido pelo Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SNIS, 2018). Esse modelo considera o fator populacional, mas em faixas de acordo com o porte do município, além de um fator de custo local (Índice SNIS=0,92 para Juazeiro do Norte e 0,88 para Crato). Logo, é uma estimativa potencialmente superestimada por incorporar uma margem de sobra adequada para um modelo, que se propõe a ser genérico e aplicável a uma grande variedade de contextos municipais existentes em todo o Brasil.

Gráfico 17 - Gastos previstos para os Municípios com o rateio dos custos de operação dos serviços públicos de manejo e destinação dos RSU por meio dos Consórcios Comares-UC e CGIRS-RMS – Ano 2020



Fonte: elaborado pelo autor com base em Comares-UC (2019); CGIRS-RMS (2020a, 2020b) e SNIS (2018).

Ao considerar as diferenças entre os métodos utilizados para as estimativas dos custos nos dois contextos analisados, é possível afirmar que o modelo de gestão integrada de RSU, planejado para ser executado de forma direta pelo Consórcio CGIRS-RMS, se apresenta consideravelmente mais eficiente e econômico para o município de Sobral do que a forma utilizada atualmente pelo município de Juazeiro do Norte, baseada em operação terceirizada. Essa constatação independe se a gestão é realizada de forma autônoma ou de forma associada com outros municípios da RMC, por meio do consórcio Comares-UC.

Com essas análises comparativas sobre os dois territórios e os dois consórcios públicos estudados é concluída a parte de apresentação e discussão dos resultados da pesquisa. Na conclusão da tese são destacadas as conclusões e contribuições teóricas e metodológicas da pesquisa para a área de estudo dos consórcios públicos, especificamente sobre as práticas de governança territorial, a importância do papel do Governo do Estado e de elementos institucionais e territoriais para o desenvolvimento dos Consórcios Públicos de resíduos sólidos do Ceará.

6 CONCLUSÃO

Nesta parte inicial da conclusão do trabalho são destacadas as contribuições e conclusões teóricas da pesquisa para a área de estudos sobre consórcios públicos, bem como algumas considerações e conclusões sobre o uso dos seus procedimentos metodológicos para a análise de arranjos institucionais cooperativos formados estritamente por municípios de pequeno e médio portes, constituídos com a finalidade de gestão dos resíduos sólidos. Outro fator próprio dos consórcios públicos analisados e entendido como fundamental, não apenas para análise do desenvolvimento institucional desses casos, mas também para aplicação prática e para as implicações e contribuições teóricas da pesquisa. é o apoio interfederativo e a realização e promoção de práticas de governança territorial por parte do Governo do Estado, mesmo sem compor o consórcio como ente cooperado.

Inicialmente, é oportuno destacar que essas conclusões e contribuições vão ao encontro em atender à necessidade apontada por Franzese (2010), de identificação dos mecanismos e dispositivos de coordenação, de cooperação de entes do mesmo nível e de níveis diferentes de governo, visando resolver necessidades e problemas de ação coletiva governamental, típicos das políticas públicas. Assim, a partir dos resultados já apresentados, são elaboradas propostas acerca das dimensões, benefícios e fatores que afetam a formação dos consórcios públicos, sobre a governança territorial e a importância do papel do Governo do Estado. E, finalmente, sobre a influência de elementos institucionais e características territoriais, nas trajetórias de desenvolvimento dos consórcios públicos de resíduos sólidos do estado do Ceará.

Sobre as dimensões de análise, os benefícios esperados, os desafios e os fatores que afetam a formação dos consórcios públicos, no tópico 3.3 do capítulo de referências teóricas da pesquisa foram apresentadas algumas questões, desafios e fatores relacionados aos processos de formação e funcionamento desses arranjos cooperativos. A organização de elementos analíticos em quatro dimensões de análise dos consórcios públicos (dimensão formal; dimensão econômica; dimensão política e dimensão gerencial), organizadas no Quadro 9 a partir da proposta original de Nascimento e Sano (2019), não apenas direcionou a identificação e a análise desses elementos nos casos estudados, como serviu de base para proposição de uma quinta perspectiva de investigação desses arranjos intergovernamentais: a dimensão territorial.

De alcance transversal às outras quatro dimensões - envolvendo e inter-relacionando questões, fatores e características dos consórcios públicos relacionados ao território e às territorialidades da região ou do conjunto de municípios consorciados - a dimensão territorial, proposta por este trabalho, com uma perspectiva complementar de análise dos consórcios

públicos, tem natureza integrativa e se alinha ao conceito de governança territorial. Considerando, portanto, as políticas e suas arenas de ações, os diversos tipos de atores, suas relações de poder e os fluxos de interação e comunicação entre eles. A análise da dimensão territorial dos consórcios públicos pressupõe a identificação e investigação de características ambientais, geográficas e populacionais dos territórios, que de alguma maneira influenciam o processo de formação ou a forma de operação dessas experiências de cooperação intermunicipal.

A aplicação de uma abordagem teórica-metodológica ampla e integrada de diversos aspectos e fatores, pertencentes a todas essas cinco dimensões de análise - como foi realizado para os dois estudos de casos da presente pesquisa - não só reforça a avaliação de adequação dessas categorias analíticas já propostas por outras pesquisas. Entende-se também, que ela sugere e demonstra, de forma supostamente original, a importância da análise da dimensão territorial, em um contexto específico de consórcios públicos intermunicipais da Região Nordeste e formados estritamente por municípios de médio e pequeno portes.

As principais questões e desafios dos consórcios públicos envolvidos por essa dimensão territorial proposta, são relativos exatamente aos processos e uso de práticas de governança territorial como, por exemplo: a importância de apoio e coordenação vertical interfederativa; a importância da articulação horizontal intermunicipal; além do desejável participação ativa de atores e setores não-governamentais da sociedade local na tomada de decisões, como forma de implementação do controle e participação social dessas ações coletivas governamentais.

A aplicabilidade e utilidade dessa abordagem se confirmou, especialmente, devido a relevância das práticas de governança e das políticas territoriais desenvolvidas pelo Governo do Estado. Assim, como observada influência nas trajetórias de desenvolvimento institucional dos consórcios públicos intermunicipais para a gestão resíduos sólidos nos municípios da RM do Cariri e da RM de Sobral.

Com alto grau de consonância com as proposições de outros trabalhos citados como referências teóricas (DIEGUEZ, 2011; GRIN, 2019; SEIXAS, 2013), e com os resultados obtidos por outros estudos de casos sobre consórcios públicos (KLINK, 2001; GARSON, 2009; NASCIMENTO, 2012; ABRUCIO; SANO, 2013; PINHEIRO, 2018), a presente pesquisa relacionou uma série de aspectos sociopolíticos, econômicos, culturais e ambientais exclusivos de cada um, ou comuns a esses dois territórios. Assim, tais aspectos identificados e reconhecidos pelo corpo gestor e técnico desses consórcios como fatores que afetam o desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos.

Nesse sentido, algumas contribuições específicas dessa pesquisa complementam o entendimento teórico de outros estudos sobre consórcios públicos, já referenciados como fontes para elaboração do “Quadro 10 - Fatores que afetam a formação de consórcios públicos em municípios de pequeno e médio portes”. E, que identificou outros fatores indutores e desafios diretamente relacionados às particularidades dos territórios e dos consórcios analisados nos dois estudos de casos da pesquisa como, por exemplo:

- a) o papel de uma centralidade territorial desempenhada por uma cidade média, como fator indutor da mobilização para formação do consórcio, e como fator de incremento da capacidade técnica, administrativa e de investimentos para estruturação e operação do consórcio público;
- b) o fato de os consórcios públicos intermunicipais serem constituídos apenas por Municípios, foi identificado como um obstáculo para sua formação e desenvolvimento institucional, na medida em que restringe o poder de atuação intergovernamental, limita a capacidade de investimento e custeio do Consórcio, exatamente por não contar com a cooperação direta do Estado ou da União, como ente consorciado com atuação e capacidades muito diferenciadas em relação aos Municípios. Nos casos estudados pela pesquisa, a constituição estritamente intermunicipal dos consórcios está relacionada diretamente à sua finalidade de gestão de resíduos sólidos, e à competência constitucional exclusiva dos municípios para ofertar e gerir os serviços públicos de interesse local, como a coleta, o manejo e a destinação final adequada dos resíduos sólidos.

Por outro lado, o fato de os mesmos Consórcios contarem com o apoio interfederativo do Governo Estadual, atuando na realização e promoção de práticas de governança territorial - como na implementação de políticas e ações de coordenação vertical e o apoio técnico e institucional à cooperação horizontal entre os municípios. Assim, foi amplamente reconhecido por todos os gestores e técnicos entrevistados como condição fundamental e determinante não apenas para o desenvolvimento dos dois consórcios dos estudos de casos focais da pesquisa, mas para todo o processo de articulação e constituição de pelo menos 20 consórcios públicos intermunicipais em todo o estado do Ceará (vide Quadro 20).

Dessa forma, o papel do Governo Estadual se credencia como um fator adicional de caráter determinante para o surgimento e consolidação dos consórcios públicos. Além, dos três aspectos já apontados como principais em pesquisas anteriores sobre casos do contexto do federalismo brasileiro: 1) ao interesse comum dos participantes; 2) à relação entre custos

envolvidos e benefícios; e 3) à confiança mútua entre os municípios (KLINK, 2001; GARSON, 2009; NASCIMENTO, 2012; ABRUCIO; SANO, 2013; PINHEIRO, 2018).

Uma outra contribuição da pesquisa, também de aplicação específica para consórcios públicos que têm como finalidade a gestão de resíduos sólidos, é a identificação de benefícios ambientais e sociais complementares aos relacionados por Grin (2019), como:

- a) a viabilidade para adequação de Municípios de pequeno e médio portes à PNRS, para a desativação e a recuperação ambiental das áreas dos lixões existentes atualmente;
- b) a implementação de princípios, vertentes e práticas de governança territorial como a coordenação vertical e a cooperação horizontal, que possibilitam maior efetividade e qualidade das políticas e dos serviços públicos. Além, do interesse da participação, controle por outros atores estatais e não-governamentais como o Ministério Públicos, os catadores, suas associações e as organizações que os apoiam nas decisões públicas possibilitando ampliar a controle da sociedade sobre a ação dos governos.

Sobre a governança dos consórcios públicos de resíduos sólidos do estado do Ceará, como ações coletivas governamentais, foi demonstrada a importância do contexto e das ações políticas na definição da trajetória institucional e dos resultados dessas iniciativas. Nesse sentido, foi destacado o papel fundamental de coordenação vertical do Governo do Estado, viabilizando a cooperação horizontal entre os municípios durante o processo de constituição e de preparação para efetivo funcionamento desses consórcios públicos.

A essencialidade desse papel, desempenhado pelo Governo do Estado e contexto e histórico recente do Ceará em relação à inovação em gestão pública e ao desenvolvimento de políticas públicas, confirma a tese defendida por Davoudi *et al.* (2008) sobre a importância da coordenação horizontal para valoração das práticas de governança territorial. Além, da sua relação com a capacidade dos agentes governamentais, de criar e implementar estratégias coordenadas entre os atores de uma ação coletiva intermunicipal como são os consórcio públicos.

As políticas territoriais foram outro aspecto analisado nas práticas de governança, relacionadas aos consórcios públicos constituídos no estado do Ceará. Foi constatada a influência determinante nessas iniciativas, dos elementos institucionais (os instrumentos e os procedimentos formais e informais) das políticas territoriais desenvolvidas pelo Governo do Estado, como a estratégia estadual de regionalização do planejamento e execução de políticas, serviços e infraestrutura públicas. Outros instrumentos legais e de gestão pública, que evidenciam esse processo são: a nova Lei de Governança Interfederativa (CEARÁ, 2018); os

Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Cariri (CIDADES, 2019) e da Região Metropolitana de Sobral (CIDADES, 2020).

Em relação à vertente de análise da governança territorial que trata da participação de outros atores governamentais e da sociedade civil organizada, foi verificada uma influência limitada do Ministério Público do Estado do Ceará, das associações de catadores e dos líderes políticos e comunitários. É destacável o papel do Ministério Público do Estado do Ceará por provocar uma preocupação das administrações municipais em responder legalmente pelo não atendimento à necessidade de destinação adequada dos resíduos e a inutilização e recuperação das áreas dos atuais lixões. Contudo, essa influência na realidade se mostra limitada, por não ter provocado resultados práticos imediatos, sobretudo no caso da região do Cariri, onde nem mesmo a assinatura de Termos de Ajustamento de Condutas pelos prefeitos gerou uma repercussão efetiva na solução do problema da correta destinação dos resíduos sólidos pelos municípios da região.

Nos capítulos seguintes serão relacionadas as principais conclusões do estudo sobre a influência de elementos institucionais e características territoriais nas trajetórias de desenvolvimento dos consórcios públicos de resíduos sólidos do Estado do Ceará.

Nesse sentido, considerando a trajetória de desenvolvimento institucional do Consórcio CGIRS-RMS, segundo os resultados e as evidências aqui apresentados, o caso em estudo confirma e exemplifica a tese defendida por Ostrom (1990) em um contexto específico de ação coletiva governamental voluntária. Foi observado no caso concreto, que a ação dos atores (gestores do consórcio e representantes dos Municípios da RMS) foi positivamente influenciada por um extenso arcabouço de instituições (uma série de políticas, ações e investimento de incentivo do Governo do Estado para gestão consorciada dos RSU pelos municípios). E, que, embora tenham sido formalmente definidas ou criadas a partir de iniciativas exógenas ao grupo, essas instituições (os contratos e instrumentos de planejamento do Consórcio) foram modificadas e aprimoradas por iniciativas dos próprios atores, de forma autônoma em relação a atores externos, e influenciados por regras e atributos físicos e culturais da comunidade local (OSTROM, 1990).

Essa trajetória pode ser ilustrada pelo fato de recentemente ter sido desenvolvido, a partir das condições e da disponibilidade de recursos próprias da RMS e por iniciativa dos gestores do Consórcio, um novo estudo de viabilidade e modelo de funcionamento econômico financeiro para operação do manejo e destinação dos resíduos baseado na operação direta com mão-de-obra do próprio Consórcio. No qual, ainda não havia sido ainda considerado nos estudos e instrumentos de planejamento desenvolvidos pelo Governo do Estado e que

propunham, de forma genérica para todos os territórios do estado, uma solução baseada na terceirização desses serviços.

O exemplo reforça a avaliação de que houve efetivo desenvolvimento institucional do Consórcio CGIRS-RMS, na medida em que, não apenas a solução genérica proposta inicialmente pelo Governo do Estado se mostrou insuficiente. Mas, havendo uma resposta institucional por parte dos municípios e da instância própria do consórcio, visando a superação de dificuldades intrínsecas à ação coletiva governamental. Isto ocorreu, por meio de uma gestão e governança apropriadas aos recursos e serviços públicos comuns, compartilhando e produzindo conhecimento com o propósito de alcançar os resultados almejados coletivamente (OSTROM, 1990; OSTROM; POLSKI, 1999). Já a respeito do consórcio Comares-UC, constatamos que a sua trajetória histórica é marcada especialmente pela baixa coesão e falta de interesse político comum, por parte dos atores municipais das principais cidades da Região do Cariri na concessão de parte dos serviços de gestão de RSU dos seus municípios para a gerência do Consórcio.

A existência de algumas iniciativas com objetivo comum de apoio à gestão consorciada dos RSU na RMC por meio do Comares-UC, são oriundas tanto de programas do Programa de Parcerias de Investimentos para a PPP do Governo Federal (BRASIL, 2020), como de políticas e programas diferentes de duas secretarias do Governo do Estado (CIDADES, 2018c; SEMA, 2019). Além, das possibilidades de soluções alternativas à gestão associada prospectadas pelo próprios municípios, que são evidências as falhas de articulação entre todos esses atores das diversas esferas de governo, na medida em que empregam recursos redundantes em soluções diferentes, para um mesmo objeto e problema. Essa dispersão de recursos e esforços parece provocar uma falta de foco na atuação do próprio consórcio, o que compromete o engajamento dos gestores municipais nas soluções via Comares-UC.

Dessa forma, o atual estágio de (não) implantação do consórcio Comares-UC e a falta de perspectiva de concretização da sua operação a curto e médio prazo evidenciam a insuficiência do processo de articulação e coordenação vertical, desenvolvido pelo Governo do Estado de apoio à gestão consorciada dos RSU pelos municípios do Cariri. E, uma baixa intensidade ou fragilidade das relações de cooperação horizontal entre os municípios da Região.

Considerando que os resultados das relações horizontais de cooperação intermunicipal sofrem influência do comportamento individual, dos atores participantes da arena de ação dos consórcios públicos, entendemos que as decisões tomadas pelos representantes políticos dos municípios - no caso específico do Comares-UC, a falta de pleno interesse das administrações das principais cidades da RMC - foi motivada pela possibilidade de perda de autonomia

administrativa sobre um serviço público, que emprega um grande volume de recursos municipais. Assim, conforme é citado pelos próprios atores políticos dos municípios, do consórcio e do Governo do Estado, como uma das principais causas para a falta de alinhamento das administrações municipais.

Com isso, é possível inferir que as condições específicas da arena de ação política e as tomadas de decisão próprias dos atores políticos da RMC não promoveram um desenvolvimento institucional suficiente para provocar mudanças efetivas no estágio de implantação do consórcio Comares-UC.

Finalmente, serão relacionadas e comentadas a seguir algumas das limitações, possibilidades e agenda de trabalhos futuros da pesquisa.

Com esse propósito, inicialmente é pertinente ressaltar a limitação relativa à indisponibilidade de uma base de dados oficial e consolidada, contendo informações sobre todos os consórcios públicos de um determinado estado ou macrorregião brasileira. Para a finalidade específica desta pesquisa, essa limitação foi parcialmente contornada por um estudo de levantamento e validação de dados e informações, sobre os consórcios públicos formados por municípios de médio porte do Nordeste. Contudo, como parte das informações levantadas foram coletadas de forma autodeclarada, não há plena segurança da fidelidade das informações e coerência das avaliações realizada por cada gestor ou técnico consultado sobre as condições reais dos respectivos consórcios públicos.

Uma limitação teórica e uma crítica à abordagem institucionalista para a ação coletiva governamental é por conta da pouca relevância dada às relações de poder político e econômico, tanto as de natureza interinstitucionais entre atores governamentais como as de natureza interpessoal e os interesses pessoais dos representantes desses atores governamentais, às vezes se sobrepondo às instituições e às regras formais ou informais do pacto de cooperação e interesse mútuo intermunicipal.

Nesse sentido, a teoria institucional não considera essas relações de poder como fatores que influenciam a tomada de decisão individual e coletiva em um contexto de consórcio público. Em uma perspectiva particular do pesquisador, à luz do conhecimento dos casos estudados e dos contextos políticos e econômicos específicos dos territórios e municípios, há situações em que as instituições não determinam e nem explicam satisfatoriamente todas as decisões tomadas na arena de ação política desses arranjos cooperativos.

Em termos de procedimentos metodológicos, uma segunda limitação enfrentada pela pesquisa está relacionada à aplicação da abordagem da governança territorial em estudos de casos de ação coletiva ou de implementação de políticas públicas. Nesse caso, é indicado o uso

de instrumentos que possam apoiar a coleta de dados sobre a percepção dos agentes dos atores envolvidos, acerca dos diversos aspectos, princípios, fatores e critérios, para avaliação qualitativa das práticas de governança existentes.

Por isso, visando atender a um objetivo específico da pesquisa, foi planejado a aplicação de um formulário a ser respondido pelo gestores e técnicos dos consórcios públicos. Ele foi elaborado a partir das dimensões, princípios, fatores e critérios propostos em algumas das teorias e abordagens sobre governança e governança territorial. E, que foram consolidadas inicialmente por Dallabrida (2015), adaptadas para a pesquisa, considerando o tipo de arranjo institucional e as características específicas dos territórios dos estudos de casos analisados.

Apesar da proposta de instrumento contemplar a coleta de impressões sobre aspectos considerados como relevantes na literatura - e, se tratar de temas diretamente relacionados ao contexto das ações coletivas em geral e particularmente às iniciativas governamentais de cooperação intermunicipal - o atual estágio de pré-implantação das experiências de consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos na RMS e na RMC não permitiu uma avaliação realística e fundamentada pelos gestores e técnicos dos consórcios. Por conta disso, os referidos formulários tiveram um índice de participação insuficiente para ser considerado nas análises da pesquisa sobre a governança dos consórcios públicos desses territórios.

A estruturação de uma base de dados detalhada e atualizada com dados básicos e informações, sobre a situação de consórcios públicos formados por cidades médias da região Nordeste, é resultado secundário do estudo. Mas, que é relevante em relação às possibilidades de utilização da base informacional em pesquisas futuras, em trabalhos de integração com outras bases de dados ou de expansão do escopo geográfico original, que nesse estudo foi delimitado pelo recorte de interesse principal da pesquisa da tese. Para a realização do levantamento, foram elaboradas fichas de microdados na forma quadros, os quais trazem todos as informações individuais levantadas e avaliações realizadas pela pesquisa sobre cada um dos 34 consórcios públicos analisados.

As possibilidades de expansão do escopo geográfico original do estudo podem ser implementadas tanto na forma de um aprofundamento vertical na própria região Nordeste, como na forma de uma extensão horizontal para outras cidades médias. Enquanto a extensão vertical do estudo poderia contemplar a inclusão na base de dados, de consórcios formados por outras classes de municípios da região Nordeste (como os pequenos municípios ou os que compõem as regiões metropolitanas das capitais dos estados, por exemplo), as possibilidades de extensão horizontal referem-se à inclusão de consórcios formados por cidades médias de outras grandes regiões do Brasil. Essa extensão do escopo do trabalho, para outras regiões do

país, permitiria uma visão da situação nacional da cooperação intermunicipal nas cidades médias, e viabilizaria a realização de análises comparativas entre as diversas realidades existentes sobre o assunto em toda a extensão do território nacional.

Além do uso para a qualificação complementar das informações coletadas, análise institucional e comparativa entre os consórcios selecionados para a pesquisa de campo, o conjunto das fichas de microdados dos consórcios que podem ser utilizadas ainda por outras pesquisas como fontes de informações confiáveis e atualizadas até o ano de 2019, acerca cada um desses consórcios públicos. Assim, visando permitir o uso de forma imediata, as fichas de microdados individuais de informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste foram incluídas na tese em conjunto (Apêndice F).

As perspectivas de utilização das informações organizadas e/ou produzidas pelo estudo aumentam ao se considerarmos algumas possibilidades de disponibilização dessa massa de dados em formatos mais acessíveis para usos diversos, como em uma plataforma na internet que disponibilize consultas interativas. Ou ainda, em formatos mais flexíveis e apropriados para usos específicos de integração com outras bases de dados ou por outras aplicações e plataformas digitais, permitindo o formato de Dados Abertos Governamentais.

Dessa forma, merece destaque o fato de que os principais benefícios dessa possibilidade estão relacionados diretamente à governança e à transparência, na medida em que esse formato de publicação de dados dos órgãos de governo de todas as esferas e natureza, inclusive os consórcios, permite a reutilização e viabilize o aumento da transparência e da participação social na gestão pública (BRASIL, 2020).

Finalmente, são descritas a seguir algumas possibilidades reais de ações para compor uma agenda de trabalhos a serem desenvolvidos futuramente como continuidade da pesquisa proposta e desenvolvida por esta tese:

- a) Participação em eventos científicos ou realização de seminários temáticos sobre gestão intermunicipal de resíduos sólidos nas RMs do Cariri e de Sobral, com o objetivo de comunicar e dar retorno sobre os resultados da pesquisa para a comunidade acadêmica, para os gestores públicos do Estado, dos Municípios e dos Consórcios e para sociedade;
- b) Organização das principais discussões e resultados da tese em formato de artigo ou “*paper*”, com objetivo de submeter o trabalho à avaliação por outros pares da comunidade científica, por meio da publicação em período de reconhecimento nacional e internacional;
- c) Expansão do estudo por meio da aplicação da mesma abordagem teórica e metodológica em estudos de casos múltiplos e comparativos de consórcios públicos de resíduos

sólidos formados por municípios de pequeno e médio portes e localizados em outros territórios do estado do Ceará, da Região Nordeste e de outras Regiões do Brasil;

- d) Aprofundamento ou redirecionamento do estudo sobre consórcios públicos intermunicipais a partir da limitação da abordagem institucionalista, com foco na investigação do papel das relações de poder político e econômico, e nas relações com o conceito de “grupo privilegiado”, proposto por Mancur Olson e com a teoria da “estabilidade hegemônica”, proposta por Robert Keohane.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 6, p.1543-1568, dez. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122013000600010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 mar. 2020.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IFCI/MPOG, 2013. (Série Inovação na Gestão Pública, v. 8).
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Pesquisas, n. 24).
- AGUIAR, E. **Racionalização da operação de sistemas de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares para cidades de pequeno e médio porte**. 1993. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000737406>. Acesso em: 23 maio 2020.
- ALBAGLI, S. **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Brasília: Relume Dumará, 2004.
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). **Cidades médias brasileiras**. [S. l.]: IPEA, 2001.
- ANJOS, F. S. Abordagem territorial e desenvolvimento: tópicos sobre a natureza de um debate inacabado. In: BADALOTTI, R. M.; COMERLATTO, Dunia. **Território, territorialidades e estratégias do desenvolvimento regional**. Passo Fundo: IMED, 2016. p. 15-27
- ARCILA, R. I. A. **Panorama dos resíduos sólidos urbanos nos municípios de pequeno porte do Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/18185>. Acesso em: 23 maio 2020.
- ARRETCHE, M. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>. Acesso em: 23 mar. 2020.
- BAASCH, S. S. N. **Um sistema de suporte multicritério aplicado na gestão dos resíduos sólidos nos municípios catarinenses**. 1995. Tese (Doutorado em Engenharia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1995. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/76262>. Acesso em: 8 fev. 2020.
- BADALO. **Semana do Meio Ambiente alerta para gestão integrada de resíduos sólidos em Juazeiro do Norte**. [S. l.], 19 jun. 2018. Disponível em: <https://badalo.com.br/cariri/semana-do-meio-ambiente-alerta-para-gestao-integrada-de-residuos-solidos-em-juazeiro-do-norte/>. Acesso em: 6 dez. 2019.

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. Brasília, DF, 17 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 9 jun. 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. Brasília, DF, 6 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.089 de 02 de agosto de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.821 de 3 de maio de 2019.** Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados. Brasília, DF, 3 maio 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.822, de 3 de maio de 2019.** Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília, DF, 3 maio 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 jul. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF, 8 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 6 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 1 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. **Programa de Parcerias e Investimento (PPI)**. Apoio Federal às Concessões e Parcerias Público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - Resíduos Sólidos - Consórcio COMARES. 2020b. Disponível em: <https://ppi.gov.br/residuos-solidos-consorcio-comares>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRITTO, A. L.; MAIELLO, A.; VALLE, T. F. A cooperação interfederativa na gestão de resíduos sólidos: identificando os consórcios existentes. **Slide Player**, [s. l.], 2016. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/10155045/>. Acesso em: 23 maio 2020.

BURSTYN, M. **No meio da rua – nômades, excluídos e viradores**. Ed. Garamond, Rio de Janeiro. 2003.

CABRAL, N. R. A. **A proposta de solução integrada para o destino final dos resíduos sólidos dos municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha-Ceará**. 1997. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2016/12/proposta-de-regionalizao-verso-simplificada-gravao.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020.

CALDAS, E. L.; MOREIRA, I. Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 41-61, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15563>. Acesso em: 11 jan. 2020.

CAPELARI, M. G. M. **Instituições para a governança: o papel das regras formais e informais para o controle do desmatamento em reservas extrativistas da Amazônia**. 2017. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23654>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CAPELARI, M. G. M.; DE ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. D. P. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de Recursos de Propriedade Comum. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 203-222, 2017. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000100203&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 12 fev. 2020.

CARIRÉ. **Lei municipal nº 549/2017, de 05 de maio de 2017**. Ratificação termo de alteração de contrato de consórcio público do Consórcio para a Destinação Final de Resíduos Sólidos - COMDERES, inclusive modificando a sua denominação para Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral - CGRS/RMS, e dá outras providências. Cariré, CE, 2017. Disponível em: https://www.carire.ce.gov.br/arquivos/430/LEIS_549_2017_0000001.pdf. Acesso em: 24 maio 2019.

CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais 2019**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CARVALHO, V. C. **Consórcio intermunicipal de cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4918>. Acesso em: 11 jan. 2020.

CASTELLANO, M. **Relações entre poder público e sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do consórcio intermunicipal das bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá**. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) - Universidade de São Paulo/PROCAM, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-25042008-154207/pt-br.php>. Acesso em: 11 maio 2020.

CEARÁ. Lei complementar nº 168/2016. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Sobral, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Sobral. **Diário Oficial do Estado do Ceará**: série 3, Fortaleza, ano 8, n. 245, 27 dez. 2016a.

CEARÁ. Lei complementar nº 180. Dispõe sobre o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará Um Só”. **Diário Oficial do Estado do Ceará**: Fortaleza, 18 jul. 2018a.

CEARÁ. Lei complementar nº 78/2009. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo De Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri - FDMC, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**: série 3, Fortaleza, ano 1, n. 121, 26 jun. 2009.

CEARÁ. Lei nº 16.032/2016. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no âmbito do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**: Fortaleza, 22 jun. 2016b.

CEARÁ. **Plano das Coletas Seletivas Múltiplas da Região Metropolitana de Sobral**. Fortaleza, CE: SEMA, Gestão de Resíduos, 2019a. Disponível em: https://www.graca.ce.gov.br/arquivos/336/PROJETO%20DE%20IMPLANTACAO%20DAS%20COLETAS%20SELETIVAS%20DE%20RESIDUOS%20SOLIDOS_018_2019_0000001.pdf Acesso em: 15 ago. 2019.

CEARÁ. Secretaria das Cidades. **Estudo de Impacto Ambiental (EIA):** Relatório de Impacto Ambiental - RIMA para implantação do Aterro Sanitário Regional do Cariri - Caririáçu-CE. v. 2. Fortaleza: Secretaria das Cidades, 2012. Disponível em: <https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2012/05/CARIRIACU-ATERRO.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Resumo Executivo:** Plano das Coletas Seletivas da Região Cariri Centro. Fortaleza, CE: SEMA, Gestão de Resíduos, 2019a. Disponível em: https://comaresuc.com.br/images/pdf/Plano_de_Coleta.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Panorama dos resíduos sólidos no Estado do Ceará:** contrato nº 38/2012/CONPAM. Fortaleza, CE: SEMA, 2015a. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/Panorama-Vol-II.pdf>. Acesso em 7 dez. 2018.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Panorama dos resíduos sólidos no Estado do Ceará contrato nº 38/2012/CONPAM:** versão resumida. Fortaleza, CE: SEMA, 2015b. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/Versao-resumida-Finalizada-.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2018.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano de coletas seletivas:** bacia do Salgado. Fortaleza, CE: SEMA, 2018b. Disponível em: https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/Plano-COLETAS-SELETIVAS-MULTIPLAS-Resumo_Salgado.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:** região Cariri. Fortaleza, CE: SEMA, Gaia Engenharia Ambiental, 2018c. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/PLANO-CARIRI.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:** região Sertão Norte. Fortaleza, CE: SEMA, Gaio Engenharia Ambiental, 2018d. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/PLANO-SERT%C3%83O-NORTE.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CGIRS-RMS, **Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (CGIRS) da Região Metropolitana de Sobral.** Sobral, CE, 2019a. Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/institucional>. Acesso em: 2 dez. 2019.

CGIRS-RMS, **Contrato e Estatuto do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral.** Sobral, CE, 2017. Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 2 maio 2019.

CGIRS-RMS. **Ata da Assembleia Geral Ordinária Virtual (AGOv).** Sobral, CE, 19 maio 2020b. Disponível em: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/2570be9a/files/uploaded/ATA%20-%20ASSEMBLEIA%20GERAL%20ORDIN%C3%81RIA%20VIRTUAL%202019%20MAIO%202020%20E%20PROPOSTA%20DE%20EXECU%C3%87%C3%83O%20DIRETA.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

CGIRS-RMS. **Contratos de Rateio do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral**. Sobral, CE, 2020a. Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/contratos-de-rateio>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CGIRS-RMS. **Protocolo de Intenções do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral**. Sobral, CE, 2009. Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 5 fev. 2020.

CGIRS-RMS. **Termo de Cessão de Uso das instalações físicas, equipamentos e veículos do conjunto CTR, ETR**. Sobral, CE, 12 set. 2019b. Disponível em: <https://www.cgirsrms.ce.gov.br/publicacoes#DocumentosOficiais>. Acesso em: 2 dez. 2019.

CIDADES. **Assembleia geral extraordinária define nova diretoria e planejamento do COMARES da Região do Cariri**. Fortaleza, CE, 14 nov. 2018a. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/2018/11/14/assembleia-geral-extraordinaria-define-nova-diretoria-e-planejamento-de-comares-da-regiao-do-cariri/>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CIDADES. **Comderes de Sobral muda de nome e aprova edital de licitação da operação da CTR**. Fortaleza, CE, 20 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/2017/11/20/comderes-de-sobral-muda-de-nome-e-aprova-edital-de-licitacao-da-operacao-da-ctr/>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CIDADES. **Consórcios de resíduos sólidos no estado do Ceará**. Fortaleza, CE, 2018b. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/consorcios-publicos-de-residuos/>. Acesso em: 2 maio 2020.

CIDADES. **Instalação do Aterro Sanitário do Cariri é discutida em audiência pública**. Fortaleza, CE, 24 jan. 2013. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/2013/01/24/instalacao-do-aterro-sanitario-do-cariri-e-discutida-em-audiencia-publica/>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CIDADES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Cariri**. Fortaleza, CE, 2019. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/pdui-cariri/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CIDADES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Sobral**. Fortaleza, CE, 2020. Disponível em: <http://seuma.sobral.ce.gov.br/noticias/principais/plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado-pdui-da-regiao-metropolitana-de-sobral-rms>. Acesso em: 11 fev. 2020.

CIDADES. **Programa Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Fortaleza, CE, 29 jun. 2018c. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/programa-gestao-integrada-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CNM. **Estudo Técnico**: mapeamento dos consórcios públicos brasileiros. Brasília, 18 out. 2018. Disponível em <http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/3646>. Acesso em: 12 set. 2019.

CNM. **Gestão Municipal de Resíduos Sólidos**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://www.lixoes.cnm.org.br/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

COMARES-UC. **Assembleia extraordinária do COMARES-UC**. Crato, CE, 3 nov. 2018. Disponível em: <https://comaresuc.com.br/transparencia/ATA%20ELEI%C3%87%C3%83O%201.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

COMARES-UC. **Ata da assembleia geral de aprovação de contrato de rateio**. Crato, CE, 28 nov. 2019. Disponível em http://comaresuc.com.br/images/pdf/ATA_DA_ASSEMBLEIA_GERAL_APROVAO_DE_CONTRATO_DE_RATEIO_-_COMARES.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

COMARES-UC. **Ata da assembleia geral para a formação do Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Crato - COMARES - UC**. Crato, CE, 29 jan. 2009a. Disponível em: http://comaresuc.com.br/images/pdf/Ata_da_Assembleia_Geral_para_Formao_do_Comares.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

COMARES-UC. **Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Crato**. Crato, CE, 18 fev. 2009b. Disponível em: <https://comaresuc.com.br/transparencia/ESTATUTO.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

COMARES-UC. **Segundo aditivo ao contrato de constituição do Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Crato**. Crato, CE, 11 nov. 2013. Disponível em: <https://comaresuc.com.br/transparencia/CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20%C2%BA%20ADITIVO.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CONSÓRCIOS. **Observatório Municipalista de Consórcios Públicos**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br>. Acesso em: 12 set. 2019.

COTTA, M. A. **Consórcios públicos intermunicipais e emendas orçamentárias individuais**: indução recíproca por meio da ação coletiva. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4265>. Acesso em: 20 dez. 2019.

DALLABRIDA, V. R. *et al.* Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista Grifos**, [s. l.], v. 25, n. 40, p. 43-66, 2016. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/3356>. Acesso em: 21 nov. 2019.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, Lisboa, n. 215, p. 304-328, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n215/n215a04.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

DAVOUDI, S. *et al.* Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, [s. l.], n. 46, p. 33-52, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2686504/1.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

DAWES, R. M. Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making. *In*: KAPLAN, M.; SCHWARTZ, S. **Human Judgment and Decision Processes**: formal and mathematical approaches. Nova Iorque: Academic Press, 1975.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Cidades devem firmar Termo de Conduta**. [S. l.], 14 jun. 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/cidades-devem-firmar-termo-de-conduta-1.741189?page=8>. Acesso em: 1 dez. 2019.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/231/213>. Acesso em: 23 mar. 2019.

DINIZ, G.; ABREU, M. S. Disposição (ir) responsável de resíduos sólidos urbanos no estado do Ceará: desafios para alcançar a conformidade legal. **Revista de gestão social e ambiental**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 21-37, 2018. Disponível em: <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/1412/pdf>. Acesso em: 23 maio 2019.

DUARTE, J. Estação de lixo em Juazeiro do Norte é fechada após recomendação do Ministério Público. **Badalo**, [s. l.], 27 fev. 2019. Disponível em: <https://badalo.com.br/cariri/politica-de-residuos-solidos-em-debate-no-crato/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

ESPON. **Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level**. 2006. Disponível em: www.espon.eu. Acesso em: 12 jul. 2018.

FEITOSA, A. K. **Avaliação do sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos na cidade de Juazeiro do Norte, CE, frente aos preceitos da sustentabilidade**. 2018. Tese (Doutorado em Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade do Vale do Taquari, Univates, RS. 2018. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/2150/1/2018AnnyKarinyFeitosa.pdf>. Acesso em: 23 maio 2019.

FIRKOWSKI, O. L. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mais não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jun./jul. 2012.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2010.

FREYRE, G. **Homens, engenharias e rumos sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

G1. **Estação de lixo em Juazeiro do Norte é fechada após recomendação do Ministério Público**. [S. l.], 14 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/08/14/apos-denuncia-ministerio-publico-recomenda-fechamento-de-estacao-de-lixo-em-juazeiro.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2019.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** [S. l.]: Letra Capital, 2009.

GONZALEZ, R. S. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [s. l.], v. 2 n. 1, p. 1-20, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16160>. Acesso em: 22 maio 2019.

GORDON, H. S. The Economic Theory of a Common-Property Resource: the fishery. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 62, n. 2, p. 124-142, abr. 1954. Disponível em: <https://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/Readings/ScottGordonFisheries.pdf>. Acesso em: 11 maio 2019.

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/75888567/a-evolucao-do-conceito-de-territorio>. Acesso em: 8 abr. 2019.

GOV.BR. **A problemática “Resíduos Sólidos”**: contexto e principais aspectos. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>. Acesso em: 21 jan. 2019.

GRIN, E. J. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, J. B.; BRITO, E. S. (org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

GUTIÉRREZ, F. R.; MENÉNDEZ, R. F.; NEVADO, A. C. Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. **Boletín de la asociación de geógrafos Españoles**, [s. l.], n. 39, p. 177-199, 2005. Disponível em: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/503/474>. Acesso em: 25 nov. 2019.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, Fluminense, RJ, v. 9, n. 17, 2007. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13531/0>. Acesso em: 3 abr. 2019.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova**, [s. l.], n. 58, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 24 abr. 2019.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, [s. l.], v. 162, p. 1243-1248, dez. 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 11 maio 2019.

HEALEY, P. *et al.* **Urban governance, institutional capacity and social milleux**. Ashgate: Aldershot, 2002.

HERBSTER, Jóslen. Construção da primeira central de tratamento de resíduos do estado é concluída. **Ceará**, Fortaleza, 11 set. 2019. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2019/09/11/construcao-da-primeira-central-de-tratamento-de-residuos-do-estado-e-concluida/>. Acesso em: 12 set. 2019.

HIRST, P. **Associative democracy**: new forms of economic and social governance. [S. l.]: John Wiley & Sons, 2013.

HOLANDA, V. C. **Dinâmica sócio-espacial de uma cidade média-Sobral/CE**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2000.

HULST, R.; VAN MONTFORT, A. **Inter-municipal cooperation in Europe**. Dordrecht: Springer, 2007.

IBAM. **Políticas públicas para cidades sustentáveis**: integração intersetorial, federativa e territorial. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016.

IBGE. **Base de dados 06**: articulação interinstitucional. [S. l.], 2015a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 11 mar. 2019.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**. [S. l.], 2015b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 23 fev. 2019.

IBGE. **Projeções da população**: Brasil e unidades da Federação. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 23 abr. 2019.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. [S. l.], 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php>. Acesso em: 21 maio 2019.

IPECE. **Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses**. Fortaleza, CE, 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/perfil-metropolitano/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

IPECE. **Sistema de Informações Geossocioeconômicas do Ceará (IPECEDATA)**. Fortaleza, CE, 2019. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2019.

JUAZEIRO DO NORTE. **Portal da transparência do município de Juazeiro do Norte - CE**. Juazeiro do Norte, CE, 2020. Disponível em: <https://juazeirodonorte.ce.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 3 fev. 2020.

JULIÃO, K. S. **Cooperação intergovernamental na saúde**: os Consórcios Públicos de Saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-04072018-183138/publico/DISSERTACAO_Karine_Sousa_Juliao.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

KLINK, J. **A cidade região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DPA Editora, 2001.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

KOOIMAN, J. **Modern governance**: government-society interactions. Londres: Sage, 1993.

MACHADO, G. G.; DANTAS, C. B. Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei nº 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. *In*: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 165-192

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 695-720, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000300008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 set. 2019.

MARIA, A. Qual o destino do lixo em Juazeiro do Norte? **Cariri Revista**, Juazeiro do Norte, CE, 6 jan. 2016. Disponível em: <https://caririrevista.com.br/qual-o-destino-do-lixo-em-juazeiro-do-norte/>. Acesso em: 11 maio 2019.

MILL, J. S. **Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MMA. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília: MMA, Secretaria de Qualidade Ambiental, 2020. Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/wp-content/uploads/2020/07/Plano-Nacional-de-Res%C3%ADduos-Sólidos-Consulta-Pública.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MORAES, J. L. **Consórcios intermunicipais**: alternativa para o manejo integrado dos resíduos sólidos na Região Centro-sul do Ceará, Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/95543>. Acesso em: 6 jul. 2020.

MOREIRA J. O. **A produção do espaço urbano em cidades pequenas de regiões não-metropolitanas**: uma reflexão a partir de um estudo de caso. Belo Horizonte: XII Simpurb, 2011.

MPCE. **CAOMACE apresenta proposta de TAC em seminário sobre resíduos sólidos em Sobral**. Fortaleza, CE, 23 jun. 2016. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2016/06/23/caomace-apresenta-proposta-de-tac-em-seminario-sobre-residuos-solidos-em-sobral/>. Acesso em: 11 fev. 2020.

MPCE. **MPCE promove audiência pública sobre a implantação da coleta seletiva em Sobral**. Fortaleza, CE, 13 fev. 2020. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2020/02/13/mpce-promove-audiencia-publica-sobre-a-implantacao-da-coleta-seletiva-em-sobral/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

MPCE. **MPCE recomenda que Juazeiro do Norte adote medidas para reduzir impactos do lixo municipal**. Fortaleza, CE, 25 out. 2018. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2018/10/25/mpce-recomenda-que-juazeiro-do-norte-adote-medidas-para-reduzir-impactos-do-lixao-municipal/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

MPCE. **MPCE requer construção de aterro sanitário em Juazeiro do Norte e questiona aluguel de terreno de familiar do prefeito**. Fortaleza, CE, 8 mar. 2019a. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2019/03/08/mpce-requer-construcao-de-aterro-sanitario-em-juazeiro-do-norte-e-questiona-aluguel-de-terreno-de-familiar-do-prefeito/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

MPCE. **Promotorias de Justiças do Cariri reúnem-se para discutir gestão compartilhada de resíduos sólidos**. Fortaleza, CE, 19 jun. 2019b. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/2019/06/19/promotorias-de-justicas-do-cariri-reunem-se-para-discutir-gestao-compartilhada-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 18 dez. 2019.

NASCIMENTO, A. B. F. M. **Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas**: análise do CONDIAM/PB e consórcio grande Recife. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/20798>. Acesso em: 11 set. 2019.

NASCIMENTO, A. B. F. M.; SANO, H. Abordagens teóricas e metodológicas dos Consórcios Públicos no Brasil: uma revisão sistemática entre 2012 e 2017. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador, BA. **Anais [...]**. Salvador, BA: SBAP, 2019. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebab/paper/viewFile/330/115>. Acesso em: 22 jul. 2019.

NASCIMENTO, D. C. **Sertão “metropolitano”**: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 11 out. 2019.

NETO, J. T. P. Gerenciamento de resíduos sólidos em municípios de pequeno porte. **Ciência & Ambiente**, Santa Maria, v. 1, n. 18, 1999.

NOGUEIRA, J. O. C. **Modelo de gestão ecológica para resíduos sólidos urbanos em municípios de pequeno porte no estado do Rio Grande do Sul**. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/78086>. Acesso em: 11 fev. 2019.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O POVO ONLINE. **Lixão em Juazeiro do Norte fere a legislação ambiental e apresenta custo irregular, diz promotor**. [S. l.], 11 mar. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2019/03/11/lixao-em-juazeiro-do-norte-fere-a-legislacao-ambiental-e-apresenta-custo-irregular--diz-promotor.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

OLIVEIRA, C.; VÁZQUEZ-BREDA, I. Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva. **Boletim regional, urbano e ambiental**, [s. l.], v. 14, jun. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6839/1/BRU_n14_Pol%C3%ADtica.pdf. Acesso em: 11 maio 2019.

OLSON, M. **The Logic of Colective Action**: public goods and the theory of groups. New York: Harvard University Press, 1965.

OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **Policy Studies Journal**, Oxford, v. 39, n. 1, 2011. Disponível em: https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/Ostrom-2011-Policy_Studies_Journal.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E.; POLSKI, M. **An Institutional Framework for Policy Analysis and Design**. Bloomington: Indiana University, 1999.

OSTROM, E. **Public Entrepreneurship**: a case study in ground water basin management. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade da Califórnia, Los Angeles, 1964. Disponível em: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3581>. Acesso em: 11 fev. 2019.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, V.; TIEBOUT, C.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 831-842, 1961. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/cupapsrev/v_3a55_3ay_3a1961_3ai_3a04_3ap_3a831-842_5f12.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

PEREIRA, C. M. C. **Análise da problemática do lixo nas romarias em Juazeiro do Norte - Ce**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://handle/riufc/16461www.repositorio.ufc.br/>. Acesso em: 28 set. 2020.

PEREIRA, M. Da governança a governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **Desenvolvimento Regional em debate: DRd**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 52-65, 2013. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/493>. Acesso em: 11 set. 2020.

PEREIRA, J. A. G. ONGs denunciam falta de transparência na redação do Plano de Resíduos Sólidos. **Oeco**, [s. l.], 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/ongs-denunciam-apoio-do-setor-de-lixo-ao-mma-na-redacao-do-plano-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 11 abr. 2020.

PIERRE, J. **Debating governance**: Authority, steering, and democracy. Oxford: OUP, 2000.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>. Acesso em: 12 set. 2020.

PINHEIRO, L. S. **Região Metropolitana e Consórcio Intermunicipal**: fatores influenciadores da formação de consórcios intermunicipais em regiões metropolitanas. 2018. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29334>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PIRES, E. L. S. *et al.* **Governança territorial**: conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: Unesp-IGCE, 2011.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MENDES, E. L. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, Fluminense, RJ, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13816/9017>. Acesso em: 11 maio 2020.

PRATES, A. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2010.

QUEIROZ, I. S. Região metropolitana do cariri cearense, a metrópole fora do eixo. **Revista Mercator**, Fortaleza, CE, v. 13, n. 3, p. 93-104, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n3/1676-8329-mercator-13-03-0093.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

REIS, R. C. **Alternativa política no contexto federativo**: integração regional no Grande ABC Paulista. São Paulo: Blucher, 2008.

REZENDE, F. **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RHODES, R. **Understanding governance**: policynetwork, governance, reflexivity and accountability. London: Open University Press, 1997.

RIBEIRO, H.; FARIA, R. **A cooperação intermunicipal no direito português**. 2014. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/35161>. Acesso em: 11 nov. 2019.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Saraiva, 1985.

RODRÍGUEZ, A. V.; TELES, G. A. Da institucionalização à construção do PDUI: As Diretrizes da Reestruturação Territorial da Região Metropolitana de Sobral (Ceará-Brasil). **Revista Equador**, Piauí, v. 9, n. 2, p. 198-214. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/equador/article/view/9561/6137>. Acesso em: 25 set. 2019.

ROMANI, A. P.; SEGALA, K. **Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.; SMITH, S. **Governance without government: order and change in world politics**. Oxford: Cambridge University Press, 1992.

SANTOS, E.; PIMENTEL A. Aterro consorciado do Cariri poderá ser o primeiro do Nordeste. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, CE, 29 maio 2013. Disponível em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/aterro-consorciado-do-cariri-podera-ser-o-1-do-nordeste-1.308190>. Acesso em: 2 maio 2019.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções**. [S. l.]: Cengage do Brasil, 2010.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13542>. Acesso em: 11 nov. 2019.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782016000200411&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 fev. 2019.

SEIXAS, J. **A Cidade na Encruzilhada: repensar a cidade e a sua política**. Lisboa: Edições Afrontamento, 2013.

SEMA. **I Seminário de Resíduos Sólidos reúne 700 pessoas**. Fortaleza, CE, 2019b. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2019/12/16/i-seminario-de-residuos-solidos-reune-700-pessoas/>. Acesso em: 18 dez. 2019.

SEMA. **Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente - IQM**. Fortaleza, CE, 2019a. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/indice-municipal-de-qualidade-do-meio-ambiente-iqm-2/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SEMA. **Integrantes do Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral participam de capacitação**. Fortaleza, CE, 5 maio 2017. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2017/05/05/integrantes-do-consorcio-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos-da-regiao-metropolitana-de-sobral-participam-de-capacitacao/>. Acesso em: 5 abr. 2020.

SEMA. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Ceará**. Fortaleza, CE, 2016. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/plano-estadual-de-residuos-solidos-2/>. Acesso em: 5 dez. 2019.

SILVA, J. N.; TAVARES, B.; CASTRO, S. C. Cooperação no setor público: estudos brasileiros que abordam os consórcios públicos como unidades de análise. **Nucleus**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 389-402, 2019. Disponível em:

<http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/3651/3151>. Acesso em: 21 dez. 2019.

SINIR. **Painel de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília, DF: MMA, 2017. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/>. Acesso em: 6 jul. 2020.

SMITH, D. K. **Colaboração intermunicipal por meio do agrupamento forçado (fusão = amalgamation)**: um resumo das experiências recente de Toronto e Montreal. 2007. Disponível em: http://www.chs.ubc.ca/consortia/events/E-20080411/Smith-Paper_October-FINAL-POR.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

SNIS. **Diagnóstico do manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2018**. Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-residuos-solidos/diagnostico-do-manejo-de-residuos-solidos-urbanos-2018>. Acesso em: 6 jul. 2020.

SOBRAL. **Lei nº 1.789 de 04 de setembro de 2018**. Dispõe sobre as diretrizes da Política Municipal de Resíduos Sólidos de Sobral, e dá outras providências. Sobral, CE, 4 set. 2018. Disponível em: <http://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:d91577586e2c9f2e02abb502a0859ac8.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2020.

SOBRAL. **Plano Municipal de Resíduos Sólidos de Sobral - CE**. Sobral, CE: [s. n.], 2015. Disponível em: http://www.sobral.ce.gov.br/boletim/files/seconv/PGIRSS_Final.pdf. Acesso em: 3 fev. 2020.

SOBRAL. **Portal da Transparência de Sobral**. Sobral, CE, 2020. Disponível em: <http://transparencia.sobral.ce.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2020.

SPOSITO, M. E. B. Desafios para o estudo das cidades médias. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 11., 2010, Mendoza. **Anais [...]**. Mendoza: UNCUYO - Universidad de Cuyo, 2010.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, [s. l.], n. 155, p. 17-28, 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/issj.12189>. Acesso em: 11 fev. 2019.

TAVARES, A. F.; FEIOCK, R. C. **Intermunicipal cooperation and regional governance in Europe: An institutional collective action framework**. London: Glasgow, 2014.

TCE. **Portal da Transparência dos Municípios**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://transparenciamunicipios.tce.ce.gov.br/index.php/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

TEIXEIRA, L. Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público. *In*: MENDES, M. (org.). **Gasto público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M. C.; BUGARIN, M. **Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos**. Brasília, DF: IPEA, 2002.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

TORRES, C. N. **Por uma crítica da (in)sustentabilidade capitalista: o consórcio intermunicipal para resíduos sólidos da microrregião de Cascavel - Ceará - Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=83647>. Acesso em: 11 maio 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995.

VAGNER, M. Prefeitos devem assinar TAC para acelerar aterro. **Issuu**, [s. l.], 1 jul. 2019. Disponível em: <https://issuu.com/cearanews7/docs/jc-25junhoa01julho2019>. Acesso em: 19 out. 2019.

WORLD BANK. **Governance and Development**. [S. l.], 2002. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 11 maio 2019.

WORLD BANK. **World Development Report 2017: Governance and the Law**. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 11 set. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

APÊNDICE A - Formulário para coleta de informações sobre os consórcios públicos das cidades médias do interior do Nordeste - Dados básicos, trajetória institucional e governança do consórcio

SEÇÃO I - DADOS BÁSICOS DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
1.1	Nome oficial ou razão social.
1.2	Sigla.
1.3	CNPJ.
1.4	Endereço da Sede.
1.5	Telefone para contato.
1.6	E-mail.
1.7	Sítio ou página do consórcio na internet.
1.10	Nome / E-mail do presidente atual (2019).
1.11	Nome / E-mail do secretário, superintendente ou diretor executivo.
1.12	Principal área de atuação.
1.13	Classificação do Consórcio com relação à quantidade de áreas de atuação.
1.14	População / Total de habitantes dos municípios consorciados - estimativa IBGE (2019).
1.15	Extensão territorial dos municípios consorciados (km2) - IBGE (2016).
1.16	Densidade demográfica na extensão territorial do Consórcio (habitantes por quilômetro quadrado).
SEÇÃO II - INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
2.1	Quantidade de municípios consorciados (atualmente signatários de Protocolos de Intenções ou de Contratos de Consórcios).
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas.
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente.
2.4	Município-sede do consórcio.
2.5	Quantidade de áreas de atuação.
2.6	Principais área(s) de atuação.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio (conforme CNPJ, Lei Nº 11.107 / 2005 e Seção IV do Decreto Nº 6.017 / 2007: Direito público ou Direito privado).
2.8	Classificação do consórcio com relação à natureza dos entes participantes: 1 - Interfederativo: Governo do Estado é ente consorciado; 2 - (Estritamente) Intermunicipal: formado apenas por municípios.
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ).
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ).
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização e habilitação (de acordo com a situação cadastral no CNPJ).
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1 - Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses e problemas comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica) e do Protocolo de Intenções; 2 - Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3 - Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4 - Implantado e em operação: Contratos de Programa e Contrato de Rateio da operação assinados e repasses de recursos previstos realizados pelos entes consorciados.
2.13	Quantidade de anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação)
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:

	<p>1 - Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio;</p> <p>2 - Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio;</p> <p>3 - Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas do consórcio.</p>
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <p>1 - Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio;</p> <p>2 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio;</p> <p>3 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4 - Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência e Lei de Acesso a Informação (LAI) - Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011 - LAI):</p> <p>1 - Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2 - Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3 - Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC acessível e operante.</p>
2.17	<p>Quais fatores dificultaram ou impedem a constituição ou o funcionamento do Consórcio?</p> <p>1 - Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções entre os municípios;</p> <p>2 - Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3 - Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4 - Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura do governo estadual ou federal para o Consórcio.</p>
2.18	<p>Qual(is) são a(s) fonte(s) de recursos financeiros do consórcio?</p> <p>1 - Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p> <p>2 - Arrecadação própria;</p> <p>3 - Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;</p> <p>4 - Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;</p> <p>5 - Transferências voluntárias (convênios) da União;</p> <p>6 - Doação e Outras fontes.</p>
SEÇÃO III - INFORMAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA DO CONSÓRCIO (PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONTROLE INTERNO, CONTROLE EXTERNO E TRANSPARÊNCIA)	
1	<p>Mecanismos, dispositivos ou práticas de controle social e participação social, adotadas pelo consórcio.</p> <p>- Representante(s) da sociedade civil com direito a voto nas assembleias, nos conselhos de gestão ou no conselho fiscal;</p> <p>- Conferências ou audiências públicas;</p> <p>- Atendimento à Lei de Acesso à Informação;</p> <p>- Outras práticas.</p>
2	<p>O consórcio tem coparticipação ou outro tipo de parceria com outras entidades não-governamentais, como associações ou cooperativas? Qual(is)?</p>
3	<p>O consórcio tem Termos de Parcerias firmados e vigentes com Organizações Sociais (OSs) ou com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (conforme Art. 2º – XVII do Decreto Nº 6.017 / 2007)? Quais são essas OSs / OSCIPs?</p>
4	<p>Organizações não-governamentais da sociedade civil participam das assembleias do consórcio? - Sim, como ouvinte;</p> <p>- Sim, com direito a voto;</p> <p>- Não.</p>
5	<p>Qual(is) o(s) tipos de apoio institucional que o consórcio recebeu ou tem recebido do governo estadual? (Articulação; Coordenação; Apoio ou orientação técnica; Repasse de recursos via transferências voluntárias / convênios; outros tipos de apoio).</p>

6	Todos os entes consorciados têm direito ao mesmo número de votos nas assembleias do consórcio?
7	Como é realizado o controle interno do consórcio? - Está definido e são atualmente realizados procedimentos específicos para essa finalidade; - Está definido mas não são realizados atualmente os procedimentos com essa finalidade; - Não estão definidos procedimentos de controle interno.
8	Como são fornecidas informações ao(s) órgão(s) oficial(ais) que exerce(m) a regulação ou o controle externo do consórcio (Tribunais de Contas ou Agências de Regulação)? - Apenas quando demandadas; - Mensalmente; - Anualmente; - Nenhuma informação foi solicitada ou fornecida).
9	Quais documentos oficiais do consórcio estão atualmente publicados na internet? - Protocolo de Intenções; - Contrato do Consórcio; - Contrato de Rateio; - Relatórios de Gestão; - Relatórios de Prestação de Contas ou Balanços; - Outros: _____.
10	O consórcio ou as prefeituras dispõem de SIC (Serviços de Informações ao Cidadão, conforme Lei Nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação) para receber solicitação de informações sobre o consórcio? - Sim, mantido pelo próprio consórcio; - Sim, por meio das prefeituras; - Não há SIC implantado.

APÊNDICE B - Quadro-síntese de principais estatísticas e notas situacionais sobre os consórcios das cidades médias do interior do Nordeste

1. Sobre as cidades médias no interior do Nordeste e participação em consórcios públicos intermunicipais.
<p>De um total de 33 cidades médias localizadas no interior dos estados da Região Nordeste, 25 (ou 75% delas) participavam em 2019, de, pelo menos, um dos 34 consórcios públicos identificados pelo estudo.</p> <p>Algumas importantes cidades médias do interior do Nordeste brasileiro, como Campina Grande-PB, Petrolina-PE, Parnaíba-PI, Mossoró - RN, Imperatriz - MA e Caxias - MA, até o ano de 2019 não participavam de nenhuma iniciativa de cooperação intergovernamental ou intermunicipal por meio de consórcios públicos.</p> <p>Diferentemente do levantamento realizado pelo IBGE no ano de 2015, foram identificados consórcios públicos formados pelas cidades médias de Feira de Santana-BA, Vitória da Conquista - BA, Barreiras - BA, Ilhéus - BA, Teixeira de Freitas - BA, Vitória da Conquista - BA, Caruaru - PE, Codó - MA, Timon - MA e Patos - PB.</p> <p>O município de Parnaíba-PI participava desde o ano de 2014 do Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense (COREDEPI) mas em 2019 passou por um processo incomum de desligamento do consórcio público.</p> <p>Os estados da Bahia e Ceará se destacam em termos de quantidade de iniciativas de cooperação intergovernamental, por contarem com programas estaduais de regionalização de serviços públicos de saúde por meio de consórcios públicos.</p> <p>O estado do Ceará também se destaca pela variedade de tipos de consórcios públicos, por possuir programa de regionalização também na área de gestão de resíduos sólidos, o qual implementa políticas de apoio à formação de consórcios intermunicipais.</p>
2. Sobre as áreas de atuação e ano de constituição dos consórcios públicos.
<p>Saúde (45%) e resíduos sólidos (25%) são as áreas de atuação mais frequentes entre os consórcios públicos identificados. Outras áreas de atuação identificadas são infraestrutura, desenvolvimento territorial e turismo.</p> <p>A área de resíduos sólidos é a área de atuação mais comumente presente entre os estados, podendo está relacionado ao fato de haver uma necessidade legal de gestão dos resíduos comum a todos os municípios, independentemente do seu porte.</p> <p>Os períodos compreendidos entres os anos de 2009-2010 e entre 2017 e 2018 correspondem aos períodos em houve o surgimento da maioria (58% do total e 10 consórcios em cada biênio) dos consórcios públicos entre as cidades médias analisadas.</p>
3. Sobre a classificação dos consórcios públicos quanto à quantidade de áreas de atuação e à natureza dos entes consorciados.
<p>A grande predominância de consórcios unifinalitários (70% do total) se mostrou frequentemente associada a dois outros fatores analisados na pesquisa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) à existência de iniciativas de coordenação por parte dos governos estaduais e; b) à necessidade e oportunidade dos municípios de participarem de arranjo institucional em cooperação com os governos dos estados (como no caso da Bahia e Ceará), para implementação compartilhada de serviços de saúde por meio de consórcios interfederativos. <p>Outra parcela importante de consórcios unifinalitários é para a gestão de resíduos sólidos e nessa área o estado do Ceará se destaca pelas estratégias do governo do estadual de estímulo e apoio técnico à formação de consórcios públicos intermunicipais para gestão regionalizada de resíduos sólidos.</p> <p>Mesmo não constituindo o consórcio como ente consorciado, o governo do estado tem um papel essencial de articulação e coordenação vertical da cooperação intermunicipal, por meio de apoio técnico e de investimentos em infraestrutura necessários para operação dos consórcios públicos.</p>

4. Sobre a localização, extensão e população: quantidade de municípios, distribuição territorial e populacional dos consórcios públicos analisados.

Os 34 consórcios públicos de cidades médias analisados:

- a) são constituídos em média por 16 municípios;
- b) têm uma extensão territorial média de 22.238 quilômetros quadrados;
- c) a população total dos municípios consorciados é em média 451.202 habitantes;
- d) a densidade populacional no território de atuação dos consórcios é em média 62 habitantes por quilômetro quadrado.

5. Sobre a classificação dos consórcios públicos com relação à situação legal e ao estágio de implantação.

Dos 34 consórcios analisados apenas dois estavam com pendências legais ou fiscais junto ao CNPJ. Em ambos os casos, a situação é decorrente de impasses ou indefinição acerca da participação de um ou mais municípios ou à (re)definição da(s) finalidade(s) ou das fontes de financiamento da infraestrutura e da operação desses consórcios.

As iniciativas de consorciamento mais estáveis e em constantes surgimento nos últimos dez anos estão associados a programas estaduais de regionalização:

- a) de serviços de saúde por meio de consórcios interfederativos;
- b) da gestão de resíduos sólidos por meio de incentivo e apoio a constituição de vários consórcios públicos estritamente intermunicipais com essa finalidade.

6. Sobre a classificação dos consórcios públicos com relação ao quadro de pessoal técnico administrativo.

Um quarto dos consórcios públicos analisados tinham no máximo um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas por conta de duas razões principais:

- a) por serem iniciativas de consorciamento em estágio inicial de implantação;
- b) por conta do tipo de arranjo institucional e dos termos do acordo de colaboração e de divisão de responsabilidade estabelecidos entre os entes consorciados.

Quase um terço (32%) dos consórcios públicos contam com um ou mais funcionários cedidos pelos governos estaduais para atividades de gestão, por conta desse ente governamental ter maior capacidade funcional e financeira em relação às prefeituras dos municípios.

7. Sobre a classificação dos consórcios públicos com relação à transparência pública e ao atendimento à Lei de Acesso à Informação.

Quase um quarto dos consórcios públicos analisados não dispunham, em 2019, de um sítio ou página institucional publicado com informações básicas e atualizadas.

Uma proporção igual de consórcios tinha essas informações publicadas mas não constava nenhuma informação sobre a existência ou qualquer canal de acesso ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Um pouco mais da metade dos consórcios avaliados possuem sítio eletrônico atualizado e SIC implantado e funcional.

A grande maioria destes (83%) são consórcios interfederativos que normalmente dispõem de uma mesma infraestrutura tecnológica e de um aparato organizacional compartilhados pelos governos estaduais, que viabilizam a estruturação de um sítio eletrônico com um processo de atualização constante e de um canal unificado de atendimento a solicitações via SIC.

8. Sobre a classificação dos consórcios públicos com relação aos fatores que dificultam a constituição ou a operação.

As principais razões identificadas para a não conclusão da implantação de 6 consórcios públicos nessa situação estão relacionadas ao financiamento do investimento ou do custeio necessário à operação das atividades pretendidas para o consórcio, por conta de:

- a) falta de acordo entre os próprios municípios (50%);
- b) falta de acordo entre o grupo de municípios e os governos estaduais (33%).

9. Classificação dos consórcios públicos com relação às fontes de recursos.

Dos consórcios públicos analisados:

- a) 6% informaram que ainda não dispunham de nenhuma fonte de recursos;
- b) 24% só contam com recursos para custeio de atividades administrativas rateadas pelos entes consorciados;
- c) 15% dos consórcios analisados já desenvolvem atividades que geram arrecadação própria de recursos.

**APÊNDICE C - Questionário para coleta de informações e visões sobre eixos e variáveis do
IAD Framework**

ROTEIROS PARA ENTREVISTAS
<p>Categorias do IAD Framework e Pontos de Interesse para Avaliação pelos Representantes dos Atores Governamentais.</p>
QUESTÕES / PERGUNTAS
1 - VARIÁVEIS EXTERNAS / 1ª - ATRIBUTOS FÍSICOS E MATERIAIS
<p>Na sua avaliação, quais aspectos territoriais ou características físicas regionais (geográficas, sociais, ou de infraestrutura) mais favorecem e quais mais dificultam o processo de formação e o desenvolvimento das ações do(s) consórcio(s) (CGIRS - RMS e COMARES-CARIRI)?</p>
<p>Além da necessidade de desativar os lixões (previsto na Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos), quais outras necessidades ou interesses na área de gestão de resíduos sólidos o Sr(a) considera ser comum ou compartilhado pelos municípios do consórcio? E em outras áreas de serviços públicos?</p>
<p>O consórcio ou o(s) município(s) desenvolve(m) iniciativas de capacitação sobre educação ambiental ou sobre a problemática dos resíduos sólidos? Quais?</p>
<p>Como o(s) município(s) ou consórcio pretende(m) tratar o passivo ambiental do lixão antigo/atual?</p>
<p>Quais outras iniciativas de tratamento de resíduos sólidos o município já desenvolve de forma individual?</p>
<p>O município tem Plano Municipal ou está contemplado pelo Plano Intermunicipal e/ou Microrregional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos?</p>
<p>Na sua avaliação, quais fatores determinaram a opção dos municípios pela finalidade / escopo do consórcio: CGIRS (Consórcio para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos) ou COMARES (Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos)?</p>
1 - VARIÁVEIS EXTERNAS / 1B - ATRIBUTOS CULTURAIS E SOCIAIS DA COMUNIDADE
<p>Quais as principais dificuldades / empecilhos e facilidades / incentivos encontrados pelo(s) município(s) durante o processo de formação e constituição do consórcio?</p>
<p>Quais as principais dificuldades / empecilhos e facilidades / incentivos encontrados pelo(s) município(s) para implementação de ações e início de operação do consórcio?</p>
<p>Na sua visão, quais são as maiores oportunidades e os maiores desafios para o seu(os) município(s) cooperar(em) por meio de consórcios públicos? E particularmente para a problemática dos resíduos sólidos, quais são as maiores oportunidades e os maiores desafios para o seu (os) município(s)?</p>
<p>Quais vantagens e desvantagens o Sr(a) considera mais importantes especificamente pelo fato de fazer parte do consórcio (uma cidade(s) média(s) que é(são) centro(s) regional(is) do interior do Nordeste?</p>
<p>Na sua visão, como a participação (ou a falta de participação) da sociedade local do(s) (seu) município(s) influencia o processo de formação e início de operação do consórcio?</p>
1 - VARIÁVEIS EXTERNAS / 1C - REGRAS EM USO (INCENTIVOS E RESTRIÇÕES)
<p>Como o Sr(a) avalia a forma e o tamanho da estrutura organizacional (órgãos, cargos, funções) atual do(s) consórcio(s)? Quais mudanças o Sr(a) considera necessárias e possíveis de apoio e custeio/rateio pelos próprios municípios?</p>
<p>Como o Sr(a) avalia a estrutura legal e normativa do(s) consórcio(s) (contratos, estatuto, regras, normas) atual do(s) consórcio(s)? Quais mudanças o Sr(a) considera necessárias e possíveis de apoio e custeio/rateio pelos próprios municípios?</p>
<p>Na sua visão, há alguma exigência da Lei dos Consórcios (Lei Nº 11.107/2005) ou do Decreto que a regulamenta (Decreto Nº 6.017/2007), que dificultou a formação do consórcio ou o início da operação do mesmo?</p>
<p>Para o Sr(a), qual a importância prática para o(s) consórcio(s) das mudanças recentes na legislação a respeito da flexibilização na adesão de novos membros e na contratação de mão de obra?</p>
<p>Como o Sr(a) avalia as regras para tratamento diferenciado entre os municípios, de acordo com as quotas de participação? Como o Sr(a) acha que essas regras afetam as decisões do seu (dos) município(s) nas deliberações do consórcio?</p>

Como o Sr(a) avalia as regras de incentivos e as punições para reprimir o não-cumprimento das obrigações pelos municípios no consórcio? O Sr. considera que essas regras afetam as decisões do seu (dos) município(s) nas deliberações do consórcio? Como?
O Sr(a) avalia que as regras e a estrutura organizacional do consórcio favorecem ou garantem o equilíbrio de poderes e a gestão coletiva compartilhada entre todos os municípios nas deliberações do consórcio? Por quê?
Quais as regras e normas, existentes ou não atualmente no consórcio, o Sr(a) considera mais importantes para a manutenção dos membros, para adesão de novos municípios e para garantia da continuidade e sustentabilidade do consórcio? Por quê?
2 - ARENA DE AÇÃO / 2A - SITUAÇÃO DE AÇÃO
Quais são os atores mais atuantes nas reuniões/assembleias e decisões do consórcio?
Há participação do (consórcio / município), por meio do seu corpo gestor ou técnico, em algum outro tipo de arranjo ou iniciativa de caráter coletivo ou cooperativo na região? Por exemplo: Convênio de Cooperação; Gestão Associada de Serviços Públicos.
Há algum outro tipo de recursos (financeiro, material, político ou técnico) investidos no consórcio por município ou por outros atores, de forma voluntária ou obrigatória, além dos previstos nos contratos de rateio?
Na percepção do Sr(a), quais as principais mudanças no comportamento de cooperação entre os atores, ao compararmos o período de articulação para formação do consórcio com o período posterior à formalização, durante a preparação para início de operação dos consórcios?
Como o Sr(a) avalia a autonomia da gestão / diretoria do consórcio para definição de ações e aplicação de recursos? Quais limites e possibilidades o Sr. considera mais importantes?
3 - PADRÕES DE INTERAÇÃO E FLUXOS DE COMUNICAÇÃO E DE INFORMAÇÕES
Quais os meios e as formas oficiais e extraoficiais utilizados para comunicação e compartilhamento de informações necessárias às tomadas de decisão dos representantes dos municípios nos processos decisórios do consórcio?
Na sua visão, qual importância de outros tipos de relações entre os representantes dos municípios (confiança, alinhamento político, reciprocidade etc.) para tomada de decisão destes atores nos processos decisórios do consórcio?
4 - RESULTADOS E BENEFÍCIOS
Quais pontos positivos (benefícios) e efeitos negativos (custos) esperados pelos municípios antes do consorciamento já se realizaram? Na sua avaliação, até agora há mais custos ou benefícios realizados para o seu município?
Na sua percepção houve mudança nas expectativas iniciais do município com o consórcio? Os resultados já alcançados (e os não realizados) contribuem para aumento ou diminuição das expectativas iniciais do município com o consórcio?

APÊNDICE D - Formulário de avaliação de práticas de governança territorial em consórcios públicos

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS	
Instruções para preenchimento: Para proceder a avaliação, considere o seguinte texto como introdutório a cada item, e para cada questão, escolha uma dentre as quatro seguintes alternativas de avaliação disponíveis:	
<input type="checkbox"/> Discordo completamente	<input type="checkbox"/> Concordo parcialmente
<input type="checkbox"/> Discordo parcialmente	<input type="checkbox"/> Concordo plenamente
Texto introdutório comum para todas as questões:	
No âmbito das atividades de articulação, coordenação e cooperação entre os municípios, ou de gestão do consórcio, ocorrem situações, práticas ou experiências em que, na minha visão, se identifica(m):	
DIMENSÃO I: ATORES, PODERES E RELAÇÕES	
<u>Subsidiariedade (vertical e horizontal):</u> Repartição de atribuições e competências entre todos os municípios, o consórcio e o governo estadual.	
<u>Interação intergovernamental:</u> Ocorrências e outros tipos de relações intergovernamentais, institucionais ou políticas, que aproximam ou integram os participantes do consórcio.	
<u>Liderança:</u> Liderança exercida de forma descentralizada e compartilhada com vários atores que integram ou apoiam o consórcio.	
<u>Protagonismo do governo estadual:</u> Atuação destacada do governo estadual como agente articulador e orientador junto aos municípios, à gestão do consórcio e a outros atores não-governamentais da sociedade civil.	
<u>Protagonismo social:</u> Interesse e participação ativa de atores não-governamentais e da sociedade civil no processo de formação ou de funcionamento do consórcio.	
<u>Protagonismo empresarial:</u> Empresas locais ou estabelecidas localmente, que se destacam por ações e iniciativas empresariais social e ambientalmente responsáveis junto às comunidades locais, de apoio à cultura ou de proteção aos recursos naturais da região.	
DIMENSÃO II: PROCESSOS DE DECISÃO	
<u>Representatividade:</u> Representatividade plena (de direito e de fato) de todos os municípios membros nas assembleias ou em outros processos de decisão do consórcio.	
<u>Decisões Democráticas:</u> Processos decisórios do consórcio são definidos nas normas e implementados na prática, de forma plenamente democrática.	
<u>Responsabilidade coletiva:</u> Notável senso de responsabilidade coletiva e reconhecimento da necessidade de contribuição dos municípios participantes do consórcio, para o alcance de objetivos comuns.	
<u>Cooperação e interdependência:</u> Eficaz gestão de eventuais conflitos de interesses entre os municípios participantes do consórcio, com a legitimação das ações pela negociação e cooperação equilibrada entre todos os atores.	
<u>Transparência:</u> Clareza e publicidade dos processos, decisões e informações sobre o consórcio, de forma que viabilize ou facilite a comunicação com a sociedade e com órgãos de regulação, supervisão ou fiscalização.	

Capacidade de Revisão e Melhoria: Capacidade da gestão do consórcio de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias e processos visando maior eficiência nos resultados do consórcio, ou melhoria nos benefícios para as populações dos municípios.

Governabilidade: Capacidade da gestão do consórcio e dos municípios de governar em rede e de forma cooperativa, de forma que garanta o apoio majoritário às iniciativas e ações de maior interesse coletivo dos municípios.

DIMENSÃO III: COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS

Descentralização de políticas: Coordenação e supervisão estratégica do governo federal ou do governo estadual para apoiar a formação do consórcio e viabilizar a execução descentralizada ou regionalizada de políticas públicas com a coparticipação dos municípios.

Integração horizontal: Integração articulada e planejada entre as diversas políticas (saúde, educação, saneamento, gestão de resíduos sólidos etc.) desenvolvidas pelos diversos tipos de atores e setores, e com impacto relevante no território do consórcio.

Integração vertical: Articulação e coordenação intergovernamental para integração vertical das políticas oriundas das diferentes instâncias de governo (federal, estadual ou Municipal) com impacto relevante no território ou nas ações desenvolvidas pelo consórcio.

Eficácia das políticas: Atuação do consórcio com foco nos resultados e com satisfatório desempenho no alcance dos objetivos definidos coletivamente pelos municípios e pelos outros atores interessados nos resultados e benefícios das ações desenvolvidas pelo consórcio.

DIMENSÃO IV: RESULTADOS DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

Atendimento da pluralidade: Os processos decisórios do consórcio e os seus resultados atendem a uma ampla variedade de interesses, valores, tradições e crenças presentes nos municípios que o compõe.

Compartilhamento de objetivos e metas: Os participantes do consórcio são engajados e fazem sua parte na busca pela maximização dos resultados e efeitos das políticas do consórcio nos seus municípios e na sociedade do território como um todo.

Aprendizagem interativa: O corpo gestor do consórcio e os agentes representantes dos municípios buscam frequentemente interagir entre eles, de forma que proporcione uma aprendizagem coletiva para os municípios, nas áreas de atuação do consórcio.

Empoderamento dos atores: Os atores governamentais e não-governamentais locais, do território, têm desenvolvido capacidade de articulação, ação e gestão, de forma coletiva, compartilhada e auto-organizada, ou autônoma em relação a atores externos.

Territorialização dos processos de desenvolvimento: o espaço do Território como um todo, inclusive suas dimensões político-social, cultural, econômica e ambiental, é a principal referência de escala para definição dos objetivos coletivos e da atuação do consórcio.

Gestão territorial integrada: O consórcio busca e favorece a melhoria da coesão social dos diversos atores governamentais e da sociedade civil, visando o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental do Território.

APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Eu, FRANCISCO ILDISVAN DE ARAÚJO, doutorando do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB), responsável pela pesquisa “Os dilemas municipais da cooperação intermunicipal: uma análise institucional de consórcios públicos para resíduos sólidos no estado do Ceará”, venho convidá-lo a participar como voluntário deste estudo, por meio de entrevista presencial ou remota e por questionário disponibilizado em meio digital.

Os roteiros com os assuntos e questões a serem tratadas encontram-se em anexo, e o tempo a ser disponibilizado pelo voluntário necessário à sua participação é de aproximadamente 30 (trinta) minutos para a entrevista e de 15 (quinze) minutos para responder ao questionário.

Esta pesquisa pretende analisar experiências de consórcios públicos intermunicipais para gestão de resíduos sólidos em cidades médias no interior do estado do Ceará, visando explicar como as instituições, as regras e as características da comunidade e do território se apresentam nessas relações de cooperação e coordenação intergovernamental, e como esses fatores afetam os processos decisórios para constituição e funcionamento desses consórcios. Acreditamos que ela seja importante porque visa entender o processo de constituição e funcionamento desses consórcios públicos, e explicar as motivações, dificuldades, e os fatores que os atores governamentais consideram para participarem dessas experiências de cooperação intermunicipal com outros municípios do seu território. Assim, a pesquisa pretende contribuir com os estudos empíricos e categorias analíticas nas áreas de governança dos bens comuns e de relações intergovernamentais, e potencialmente contribuir para o aperfeiçoamento institucional das relações de cooperação e coordenação nos casos estudados.

Os procedimentos metodológicos previstos na pesquisa são a apresentação de um marco teórico a partir de pesquisa bibliográfica, levantamento de dados por meio de pesquisas documentais, questionários e entrevistas com atores governamentais, e análise comparativa entre os consórcios.

Sua participação voluntária como ator governamental consiste em conceder uma entrevista gravada com roteiro de assuntos e perguntas pré-definido, bem como em responder ao questionário disponibilizado por meio de formulário eletrônico na internet, logo não há riscos ou desconfortos relevantes e previsíveis para o voluntário participante da pesquisa.

Durante todo o período da pesquisa você tem o direito de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento, bastando para isso entrar em contato, com o pesquisador ou com o Conselho de Ética em Pesquisa do CDS/UnB. Você tem garantido o direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação, pela sua decisão. As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, sendo assegurado o opcional sigilo sobre sua participação. A replicação no texto da tese, de trechos das respostas dos voluntários nas entrevistas ou do formulário, só será publicada com identificação respondente mediante autorização expressa do respondente.

Autorização:

Eu, (nome completo do voluntário), após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício.

Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar.

Diante do exposto expresse minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo.

.....

Assinatura do voluntário

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste voluntário (ou de seu representante legal) para a participação neste estudo.

.....

Assinatura do pesquisador responsável

Dados do pesquisador responsável:

Nome: Francisco Ildisvan de Araújo

Instituição: UFCA - Universidade Federal do Cariri / Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento

Endereço: R. Tenente Raimundo Rocha, 1639 - Cidade Universitária - Juazeiro do Norte - CE

Telefone: (88) 98826-4778

Endereço eletrônico: ildisvan.araujo@ufca.edu.br

APÊNDICE F - Fichas de microdados da pesquisa: fichas individuais de informações sobre os consórcios públicos nas cidades médias do interior do Nordeste brasileiro

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 01: ESTADO: AL - CONSÓRCIO: CONAGRESTE		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Alagoas / AL	
Consórcio:	CONAGRESTE	Seq.: 1/34
Cidades Médias Consorciadas:	Arapiraca	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Agreste Alagoano - CONAGRESTE
1.2	Sigla:	CONAGRESTE
1.3	CNPJ:	19.904.298/0001-92
1.4	Endereço da sede:	Av. Deputada Ceci Cunha, 1288 - Sala E - Cep 57.314-105 - Bairro Itapoia - Arapiraca/AL
1.5	Telefone para contato:	(82) 3529-2979
1.6	Endereço de e-mail:	consorcio.conagreste@gmail.com; controladoria@arapiraca.al.gov.br
1.7	Página do consórcio na internet:	www.conagreste.al.gov.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Ediel Barbosa Lima - Prefeito de Craíbas-AL
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Júlio Cezar da Silva - Prefeito de Palmeira dos Índios-AL
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções):	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019)):	234.185
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016)):	5.145
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019)):	45,5
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		

2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio):	19
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Arapiraca, Belém, Campo Grande, Coité do Nóia, Craíbas, Estrela de Alagoas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Maribondo, Minador do Negrão, Olho d'Água Grande, Palmeira dos Índios, Quebrangulo, São Sebastião, Tanque d'Arca, Taquarana, Traipu.
2.4	Município-sede do consórcio:	Arapiraca/AL
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	2
2.6	Principais área(s) de atuação:	Meio Ambiente; Resíduos Sólidos.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios:	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	22/11/18
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	22/11/18
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ):	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções 	2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.

	<p>administrativas;</p> <p>3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.</p>	
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <p>1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio;</p> <p>3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	<p>2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <p>1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado.</p>	<p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <p>1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções;</p> <p>2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual.</p>	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p>	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.</p>

	2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e outras fontes.	
--	--	--

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 02: ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CDS LITORAL NORTE

Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.

Estado / UF	Bahia / BA	
Consórcio	CDS	Seq.: 2/34
Cidades Médias Consorciadas	Alagoinhas	

1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Norte e Agreste Baiano – CDS
1.2	Sigla:	CDS
1.3	CNJ:	20.682.667/0001-29
1.4	Endereço da sede:	P.c. Duque De Caxias, Sn - Cep 48.110-000 - Centro - Catu/BA
1.5	Telefone para contato:	(71) 3641-1122
1.6	Endereço de e-mail:	prefeitura@catu.ba.gov.br
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Geranilson Dantas Requião - Prefeito de Catu
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Gibson de Araújo Pereira
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções):	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019)):	637.951
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016)):	15.435
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019)):	41,3

2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS

2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio):	22
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Acajutiba, Alagoinhas, Aporá, Araças, Aramari, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Crisópolis, Entre Rios, Esplanada, Inhambupe, Itanagra, Itapicuru, Jandaíra, Mata de São João, Olindina, Ouriçangas, Pedrão, Pojuca, Rio Real, Sátiro Dias.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Catu/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	23
2.6	Principais área(s) de atuação:	Meio Ambiente; Resíduos Sólidos.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	07/07/14
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	07/07/14
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ):	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	6 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 	3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe com um ou mais funcionários para funções administrativas.

	<p>3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.</p>	
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 03: ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISAL		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISAL	Seq.: 3/34
Cidades Médias Consorciadas:	Alagoinhas	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Alagoinhas
1.2	Sigla:	CISAL
1.3	CNPJ:	27.697.707/0001-55
1.4	Endereço da sede:	Rua Santa Cecília, S/N - Bairro Juraci Magalhães - Cep: 48040-180
1.5	Telefone para contato:	(75) 981784242
1.6	Endereço de e-mail:	sosthenesprefeito@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=290070
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Sosthenes Serravalle Campos, Prefeito Do Município De Pedrão / E-mail: sosthenes_campos@hotmail.com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou diretor executivo:	Luiz Eudes Cruz Andrade / E-mail: luizecruz@ig.com.br
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções):	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019)):	538.747
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016)):	13.296
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019)):	40,5
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	19
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	

	Acajutiba, Alagoinhas, Aporá, Araçás, Aramari, Cardeal Da Silva, Catu, Crisópolis, Entre Rios, Esplanada, Inhambupe, Itanagra, Itapicuru, Jandaíra, Ouriçangas, Pedrão, Pojuca, Rio Real, Sátiro Dias.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Alagoinhas/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	05/05/2017
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	05/05/2017
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	3 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado; SIC implantado; acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 4. Transferências voluntárias do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 04: ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISOESTE		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISOESTE	Seq.: 4/34
Cidades Médias Consorciadas:	Barreiras	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Barreiras e Ibotirama
1.2	Sigla:	CISOESTE
1.3	CNPJ:	33.177.475/0001-07
1.4	Endereço da sede:	Rua Luis Porto Pedrosa, 167 - Bairro: Recanto Dos Pássaros - CEP: 47808-027
1.5	Telefone para contato:	(77) 9906-3085
1.6	Endereço de e-mail:	edson_anjos@yahoo.com.br
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=290320
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Gilvan Pimentel Ataíde, Prefeito De Catolândia / E-mail: athaydepimentel@hotmail.com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Jonnata Rafael Gomes Dos Reis / E-mail:
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	534.912
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	83.203
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019))	6,4
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	18
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	

Angical, Baianópolis, Barreiras, Brotas De Macaúbas, Catolândia, Cotegipe, Formosa Do Rio Preto, Ibotirama, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Morpará, Muquém De São Francisco, Oliveira Dos Brejinhos, Paratinga, Riachão Das Neves, Santa Rita De Cássia, São Desidério, Wanderley.		
2.4	Município-sede do consórcio:	Barreiras/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	22/11/2018
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	22/11/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. mplantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias do governo do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 05: ESTADO BA - CONSÓRCIO: PORTAL DO SERTÃO		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	PORTAL DO SERTÃO	Seq.: 5/34
Cidades Médias Consorciadas:	Feira de Santana	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão - PORTAL DO SERTÃO
1.2	Sigla:	PORTAL DO SERTÃO
1.3	CNPJ:	11.786.798/0001-65
1.4	Endereço da sede:	R Senador Quintino, 523 - Cep 44.003-615 - Bairro Olhos D'agua - Feira De Santana – BA
1.5	Telefone para contato:	(75) 3622-7140/ (75) 3625-8401
1.6	Endereço de e-mail:	portaldosertao@portaodosertao.ba.gov.br
1.7	Página do consórcio na internet:	www.portaldosertao.ba.gov.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Rogério Costa - Prefeito de Santo Estêvão
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou diretor executivo:	Noel Barbosa
1.10	Principal área de atuação:	Desenvolvimento Territorial
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	627.477
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km2 - IBGE (2016))	4.595
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km2 - IBGE (2019))	136,6
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	16
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	

Amélia Rodrigues, Anguera, Antônio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estêvão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio, Terra Nova, Água Fria.		
2.4	Município-sede do consórcio:	Feira de Santana/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	20
2.6	Principais área(s) de atuação:	Meio Ambiente; Resíduos Sólidos.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	24/03/2010
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	24/03/2010
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	10 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 06 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISFS		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISFS	Seq.: 6/34
Cidades Médias Consorciadas:	Feira de Santana	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Feira de Santana
1.2	Sigla:	CISFS
1.3	CNPJ:	29.664.289/0001-25
1.4	Endereço da sede:	Av. Eduardo Froes Da Mota, S/N, 35° Bi - CEP: 44094-000
1.5	Telefone para contato:	(75) 3321-7777
1.6	Endereço de e-mail:	taniojpublico@hotmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=291080
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Everton Pereira Cerqueira, Prefeito Do Município De Candéal / E-mail: evertoncerqueira25@hotmail.com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou diretor executivo:	Kelly Ferreira Da Silva Dos Santos / E-mail: kelly_fsilva@hotmail.com
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	1.150.832
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	18.522
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019))	62,1
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	28
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	
Água Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antônio Cardoso, Baixa Grande, Candéal, Capela Do Alto Alegre, Conceição Do Jacuípe, Coração De Maria, Feira De Santana, Gavião, Ichu, Ipecaetá, Ipirá, Irará, Nova Fátima, Pé		

De Serra, Pintadas, Rafael Jambeiro, Riachão Do Jacuípe, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estêvão, São Gonçalo Dos Campos, Serra Preta, Tanquinho, Teodoro Sampaio, Terra Nova.		
2.4	Município-sede do consórcio:	F. de Santana/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	28/11/2017
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	28/11/2017
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	3 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de N° 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 07: ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CDS-LS	
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.	
Estado / UF:	Bahia / BA

Consórcio:	CDS-LS	Seq.: 7/34
Cidades Médias Consorciadas:	Itabuna	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul - CDS DO TERRITORIO LITORAL SUL
1.2	Sigla:	CDS-LS
1.3	CNPJ:	18.608.274/0001-23
1.4	Endereço da sede:	R. Almirante Tamandar, 405 - CEP 45.600-130 - Bairro Centro - Tabuna/BA
1.5	Telefone para contato:	(73) 3613-3650
1.6	Endereço de e-mail:	cdslitoralsul@gmail.com; competecontabilidade@yahoo.com.br
1.7	Página do consórcio na internet:	www.amurc.com.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Antônio de Anízio - Prefeito de Itacaré
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Luciano Veiga (Secretário Executivo)
1.10	Principal área de atuação:	Desenvolvimento Territorial
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	221.046
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	4.054
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019))	54,5
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	13
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Almadina; Barro Preto; Buerarema; Coaraci; Floresta Azul; Ibicaraí; Itacaré; Itajuípe; Itapitanga; Itapé; Ubaitaba; Uruçuca.
2.4	Município-sede do consórcio:	Itabuna/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	20
2.6	Principais área(s) de atuação:	Meio Ambiente; Resíduos Sólidos.

2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	19/07/2013
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	19/07/2013
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	7 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

	<p>3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <p>1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado.</p>	<p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <p>1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções;</p> <p>2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual.</p>	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p> <p>2. Arrecadação própria;</p> <p>3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;</p> <p>4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;</p> <p>5. Transferências voluntárias (convênios) da União;</p> <p>6. Doação e Outras fontes.</p>	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 08 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISRI		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISRI	Seq.: 8/34
Cidades Médias Consorciadas:	Itabuna e Ilhéus	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Itabuna e Ilhéus
1.2	Sigla:	CISRI
1.3	CNPJ:	32.237.122/0001-92
1.4	Endereço da sede:	Av. José Soares Pinheiro, S/N - Bairro Lomanto Junior - Cep: 45601-051
1.5	Telefone para contato:	(73) 3211-6821
1.6	Endereço de e-mail:	prefeitomiltoncerqueira@hotmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=291480
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Milton Silva Cerqueira, Prefeito Do Município De Amaldina / E-mail: Prefeitomiltoncerqueira@Hotmail.Com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Tarcísio Nunes Cardoso / E-mail: Admciscau@Gmail.Com
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	805.185
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	131.172
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019))	6,1
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	30
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	2
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacan, Canavieiras, Coaraci, Firmino Alves, Floresta Azul, Gongogi, Ibicaraí, Ibirapitanga, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju Do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Itororó, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Potiraguá, Santa Cruz Da Vitória, Santa Luzia, São José Da Vitória, Una.
2.4	Município-sede do consórcio:	Itabuna/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo

2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	01/11/2018
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	01/11/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.

	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado; acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 09: ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISRJ		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISRJ	Seq.: 9/34
Cidades Médias Consorciadas:	Jequié	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Jequié - CISRJ
1.2	Sigla:	CISRJ
1.3	CNPJ:	26.037.369/0001-62
1.4	Endereço da sede:	Pc Duque De Caxias S/N - Cep 45.208-903 - Bairro/Distrito Jequezinho - Município Jeque
1.5	Telefone para contato:	(73) 3525-9507
1.6	Endereço de e-mail:	ricardoldchaves@hotmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=291800
1.10	Nome / e-mail do presidente (2019):	Presidente: Patrick Gilberto Rodrigues Lopes, Prefeito Do Município De Jitaúna / E-mail: patricklopespmj@hotmail.com
1.11	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Diretor Executivo: Patrícia Miranda Andrade / E-mail: Patrícia_Miranda2@Hotmail.Com
1.12	Principal área de atuação:	Saúde
1.13	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.14	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	162.209
1.15	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	145.747
1.16	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019))	1,1
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	25
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Brejões, Cravolândia, Dário Meira, Ibirataia, Ipiaú, Irajuba, Iramaia, Itagi, Itagibá, Itamari, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jequié, Jitaúna, Lafaiete Coutinho, Lajedo do Tabocal, Manoel Vitorino, Maracás, Planaltino, Santa Inês.
2.4	Município-sede do consórcio:	Jequié/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo

2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	03/05/2016
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	03/05/2016
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	4 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.

2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 10: ESTADO: BA - CONSÓRCIO CISRJU		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISRJU	Seq.: 10/34
Cidades Médias Consorciadas:	Juazeiro	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Juazeiro
1.2	Sigla:	CISRJU
1.3	CNPJ:	32.090.677/0001-54
1.4	Endereço da sede:	Rua Chile, 282, Santa Maria Goretti, 48904-261

1.5	Telefone para contato:	(74) 3612-1967
1.6	Endereço de e-mail:	cpirsj@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=291840
1.10	Nome / e-mail do presidente (2019):	Presidente: Ana Luiza Rodrigues Da Silva - Prefeita Do Município De Sento Sé / E-mail: ana.sentose@hotmail.com
1.11	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Diretor Executivo: Helder Afonso Dos Reis / E-mail: helder.afonso.reis@hotmail.com
1.12	Principal área de atuação:	Saúde
1.13	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.14	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	533.013
1.15	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km2 IBGE (2016))	60.991
1.16	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km2 IBGE (2019))	8,7
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	10
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Campo Alegre De Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho, Uauá.
2.4	Município-sede do consórcio:	Juazeiro
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	20/11/2018
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	20/11/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa

2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.

2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 11 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISRPA

Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.

Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISRPA	Seq.: 11/34
Cidades Médias Consorciadas:	Paulo Afonso	

1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Paulo Afonso
1.2	Sigla:	CISRPA
1.3	CNPJ:	31.469.764/0001-54
1.4	Endereço da sede:	Rod Ba 210 - Cep: 48.609-175 – Bairro Tancredo Neves Ii - Paulo Afonso-Ba
1.5	Telefone para contato:	(75) 98858-1486
1.6	Endereço de e-mail:	ccleriston@hotmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=292400
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Carlos Clériston Santana Gomes - Prefeito Do Município De Santa Brígida / E-mail: ccleriston@hotmail.com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Ademilson Gomes Da Silva / E-mail: totopabahia@hotmail.com
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	252.764
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	18.896
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab. / km ² - IBGE (2019))	13,4
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	9
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Abaré, Chorrochó, Glória, Jeremoabo, Macururé, Paulo Afonso, Pedro Alexandre, Rodelas, Santa Brígida.
2.4	Município-sede do consórcio:	Paulo Afonso
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo

2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	13/08/2018
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	13/08/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3 - Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.

	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 12 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISRPS		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISRPS	Seq.: 12/34
Cidades Médias Consorciadas:	Porto Seguro e Eunápolis	

1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
1.1	Nome oficial ou razão social: Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Porto Seguro
1.2	Sigla: CISRPS
1.3	CNPJ: 35.749.648/0001-40
1.4	Endereço da sede: Parque Centauro, 311, - Bairro Centauro - Cep: 45821-140
1.5	Telefone para contato: (73)98125-1257 / (73)3281-4199
1.6	Endereço de e-mail: jesse.santos@bol.com.br
1.7	Página do consórcio na internet: http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=292530
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019): Cláudia Silva Santos - Prefeita De Porto Seguro / E-mail: claudia.sso@hotmail.com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo: -
1.10	Principal área de atuação: Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções) Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019)) 381.727
1.13	Extensão territorial total dos munic. consorciados: (em km2 - IBGE (2016)) 12.113
1.14	Densidade demográfica no territ. do consórcio: (em hab. / km2 - IBGE (2019)) 31,5
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS	
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio) 8
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas: 2
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro, Santa Cruz Cabralia.
2.4	Município-sede do consórcio: Porto Seguro
2.5	Quantidade de áreas de atuação: 1
2.6	Principais área(s) de atuação: Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio: Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)

2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	22/10/2019
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	22/10/2019
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	3. Pré-operação / Em preparação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	1 ano
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3 - Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.

	<p>3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de N° 12.527/2011):</p> <p>1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado.</p>	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <p>1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções;</p> <p>2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual.</p>	<p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados.</p>
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p> <p>2. Arrecadação própria;</p> <p>3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;</p> <p>4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;</p> <p>5. Transferências voluntárias (convênios) da União;</p> <p>6. Doação e Outras fontes.</p>	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 13 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CIS-RECONVALE		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CIS-RECONVALE	Seq.: 13/34
Cidades Médias Consorciadas:	Santo Antonio de Jesus	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Interfederativo de Saúde Reconvale
1.2	Sigla:	CIS-RECONVALE
1.3	CNPJ:	29.551.521/0001-19
1.4	Endereço da sede:	Av. Roberto Santos, Shopping Itaquari, 135, ,2º Piso Sala Reconvale, Centro, 44572-060
1.5	Telefone para contato:	(75) 36324740
1.6	Endereço de e-mail:	convalesaj@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=292870
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Gilmar Pereira Nogueira, Prefeito Do Município De Itatim
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Rui Carlos Tourinho Oliveira / E-mail: ruytourinho@hotmail.Com
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	724.345
1.13	Extensão territorial total dos municíp. consorciados: (em km2 - IBGE (2016))	7.475
1.14	Densidade demográfica no territ. do consórcio:(em hab./km2 - IBGE (2019))	96,9
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	28
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1

2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	
	Amargosa, Aratuípe, Cabaceiras Do Paraguaçu, Castro Alves, Conceição Da Feira, Conceição Do Almeida, Cruz Das Almas, Dom Macedo Costa, Elísio Medrado, Governador Mangabeira, Itatim, Jaguaripe, Jiquiriçá, Laje, Maragogipe, Milagres, Muniz Ferreira, Muritiba, Mutuípe, Nazaré, Presidente Tancredo Neves, Salinas Da Margarida, Santa Teresinha, Santo Antônio De Jesus, São Felipe, São Miguel Das Matas, Ubaíra, Varzedo.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Santo A. de Jesus
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	27/12/2017
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	27/12/2017
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	3 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	3 e 4 - Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-

2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.
-------------	---	--

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 14 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CONSAUDE		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CONSAUDE	Seq.: 14/34
Cidades Médias Consorciadas:	Teixeira de Freitas	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Extremo Sul da Bahia – CONSAUDE
1.2	Sigla:	CONSAUDE
1.3	CNPJ:	26.042.718/0001-34
1.4	Endereço da sede:	Avenida Getúlio Vargas, 1732, Bela Vista, 45990-289
1.5	Telefone para contato:	(73) 9994-5779 / (73) 9975-0771
1.6	Endereço de e-mail:	ngbenfica@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=293135
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Temoteo Alves De Brito, Prefeito Do Município De Teixeira De Freitas / E-mail: gabpmtf@gmail.com - gabpmtf@hotmail.com
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Rafael de Oliveira Gama / E-mail: rafaelgama.adv@gmail.com
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	161.690

1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	18.535
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	8,7
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	13
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas, Vereda.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Teixeira de Freitas
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	03/05/2016
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	03/05/2016
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação;	4. Implantado e em operação.

	4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.	
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	4 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.
2.16	Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011): <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.

2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 15 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CIVALERG		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CIVALERG	Seq.: 15/34
Cidades Médias Consorciadas:	Vitória da Conquista	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Gavião - CIVALERG
1.2	Sigla:	CIVALERG
1.3	CNPJ:	18.694.089/0001-07
1.4	Endereço da sede:	Praça do Feeraz, n 62, Tremedal, Centro - CEP: 45170-000
1.5	Telefone para contato:	(77) 99925-6622
1.6	Endereço de e-mail:	CONSORCIOCIVALERG@HOTMAIL.COM
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www.civalerg.ba.io.org.br/

1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Márcio Ferraz - Prefeito de Tremedal
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	-
1.10	Principal área de atuação:	Infraestrutura
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	348.718
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	25.256
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	13,8
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	22
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Anagé, Aracatu, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Cândido Sales, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Macarani, Maetinga, Malhada de Pedras, Mirante, Mortugaba, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Tremedal, Vitória da Conquista.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Vitória da Conquista/BA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	16
2.6	Principais área(s) de atuação:	Infraestrutura; Meio Ambiente; Agricultura.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	22/04/2013
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	22/04/2013
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa

2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando a captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	7 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 16 - ESTADO: BA - CONSÓRCIO: CISRVCI		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Bahia / BA	
Consórcio:	CISRVCI	Seq.: 16/34
Cidades Médias Consorciadas:	Vitória da Conquista	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Região de Vitória da Conquista / Itapetinga
1.2	Sigla:	CISRVCI
1.3	CNPJ:	31.550.540/0001-72
1.4	Endereço da sede:	Avenida Filipinas, 99999, Felicia, 45055-200
1.5	Telefone para contato:	(77) 9944-1872
1.6	Endereço de e-mail:	tigreassociados@yahoo.com.br
1.7	Página do consórcio na internet:	http://www5.saude.ba.gov.br/obr/consorcios/index.php?menu=consorcio&COD_IBGE=293330
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	José Henrique Silva Tigre - Prefeito Do Município De Belo Campo / E-mail: tigreassociados@yahoo.com.br
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Sâmia De Oliveira Silva / E-mail: samiasoaress@hotmail.com
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	888.284
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	35.761
1.14	Densidade demográfica no territ. do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	24,8
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	27
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Anagé, Barra Do Choça, Belo Campo, Bom Jesus Da Serra, Caatiba, Caetanos, Cândido Sales, Caraibas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Ibicuí, Iguai, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Macarani, Maetinga, Maiquinique, Mirante, Nova Canaã, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão Do Largo, Tremedal.
2.4	Município-sede do consórcio:	Vit. da Conquista
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)

2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	08/01/2018
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	08/01/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3 - Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 	3 e 4. Um ou mais funcionários cedidos pelo estado; e um ou mais funcionários próprios contratados para funções administrativas.

	<p>3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <p>1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado.</p>	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <p>1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções;</p> <p>2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo governo estadual.</p>	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p> <p>2. Arrecadação própria;</p> <p>3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;</p> <p>4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;</p> <p>5. Transferências voluntárias (convênios) da União;</p> <p>6. Doação e Outras fontes.</p>	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 17 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CPSMC

Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.

Estado / UF: Ceará / CE

Consórcio:		CPSMC	Seq.: 17/34
Cidades Médias Consorciadas:		Crato	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO			
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consorcio Público de Saúde da Microrregião de Crato	
1.2	Sigla:	CPSMC	
1.3	CNPJ:	11.552.755/0001-15	
1.4	Endereço da sede:	Rua: Capitão Joaquim José de Macedo, 680 - São Miguel - Crato - CE	
1.5	Telefone para contato:	(85) 3272-4099/ (88) 3523-8353	
1.6	Endereço de e-mail:	ouvidoria@cpsmc Crato.com.br	
1.7	Página do consórcio na internet:	https://cpsmc Crato.com.br/	
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	José Ailton Brasil	
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Paulo de Tarso Cardoso Varela	
1.10	Principal área de atuação:	Saúde	
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário	
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	345.405	
1.13	Extensão territorial total dos munic. consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	8.879	
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	38,9	
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS			
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	13	
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1	
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Campos Sales, Crato, Farias Brito, Várzea Alegre, Nova Olinda, Potengi, Tarrafas, Assaré, Salitre, Santana do Cariri.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Crato/CE	
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1	
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde.	
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)	
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo	

2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	25/01/2010
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	25/01/2010
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ul style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	10 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ul style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ul style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 	2 e 4. Um ou mais servidores ou funcionários cedidos pelos municípios; e um ou mais servidores ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de N° 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses e recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 18 - ESTADO CE - CONSÓRCIO: COMARES-UC		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	
Consórcio:	COMARES-UC	Seq.: 18/34
Cidades Médias Consorciadas:	Crato e Juazeiro do Norte	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Municipal Para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crato
1.2	Sigla:	COMARES-UC
1.3	CNPJ:	10.798.430/0001-54
1.4	Endereço da sede:	R JOSE ALVES PIMENTEL, 87 - CEP: 63185-000 Bairro CENTRO - FARIAS BRITO/CE
1.5	Telefone para contato:	88 3544-1223
1.6	Endereço de e-mail:	frutuosodepinho@gmail.com ; josevandevelder@bol.com.br .
1.7	Página do consórcio na internet:	http://comaresuc.com.br/
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Jose Maria Gomes Pereira
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	João Frutuoso
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	616.209
1.13	Extensão territorial total dos municíp. consorciados: (em km2 - IBGE (2016))	5.533
1.14	Densidade demográfica no territ. do consórcio: (em hab./km2 - IBGE (2019))	111,4
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	10
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	2
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Altaneira, Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri.
2.4	Município-sede do consórcio:	Farias Brito/CE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	23/03/2009

2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	31/01/2019
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	3. Pré-operação / Em preparação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	1 ano
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.	
2.16	Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011): <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.
2.17	Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio: <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	3 e 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura do governo estadual ou federal para o Consórcio.
2.18	Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio: <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 19 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CPSMIG		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	
Consórcio:	CPSMIG	Seq.: 19/34
Cidades Médias Consorciadas:	Iguatu	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		

1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Saúde da Microrregião Iguatu - CPSMIG
1.2	Sigla:	CPSMIG
1.3	CNPJ:	14.770.466/0001-80
1.4	Endereço da sede:	AV 13 DE MAIO, S/N - CEP 63500-005 - Bairro PLANALTO - IGUATU-CE
1.5	Telefone para contato:	88 32724099
1.6	Endereço de e-mail:	acesf@acesfcontabil.com.br
1.7	Página do consórcio na internet:	www.cpsmiguatu.com.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Raimundo Luna Neto - Prefeito de Jucás
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	-
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	102.614
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	10.414
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	9,9
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	9
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Acopiara, Cariús, Deputado Irapuan Pinheiro, Iguatu, Jucás, Mombaça, Piquet Carneiro, Quixelô, Saboeiro.
2.4	Município-sede do consórcio:	Iguatu/CE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)

2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	17/09/2009
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	17/09/2009
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	11 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2 e 4. Um ou mais servidores ou funcionários cedidos pelos municípios; e um ou mais servidores ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;	
4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;	
5. Transferências voluntárias (convênios) da União;	
6. Doação e Outras fontes.	

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 20 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CORRAJ		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	
Consórcio:	CORRAJ	Seq.: 20/34
Cidades Médias Consorciadas:	Iguatu	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consorcio Regional de Resíduos do Alto Jaguaribe
1.2	Sigla:	CORRAJ
1.3	CNPJ:	35.590.891/0001-68
1.4	Endereço da sede:	AV CARLOS ROBERTO COSTA, S/N. CEP: 63507-075, Bairro BASTIANA - IGUATU/CE
1.5	Telefone para contato:	88 3510-1760
1.6	Endereço de e-mail:	consorciorraj@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Ednaldo de Lavor Couras - Prefeito de Iguatu
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Maria Monalisa Sales - monnallysa2011@hotmail.com
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	252.995
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	7.720
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	32,8
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		

2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	7
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Acopiara, Cariús, Catarina, Iguatu, Jucás, Quixelô, Saboeiro.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Iguatu/CE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	22/09/2019
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	22/09/2019
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.	3. Pré-operação / Em preparação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	1 ano
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;	2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.

	<p>3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.</p>	
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	<p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura do governo estadual ou federal para o Consórcio.</p>
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 21 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CPSMIT		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	
Consórcio:	CPSMIT	Seq.: 21/34
Cidades Médias Consorciadas:	Itapipoca	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Itapipoca - CPSMIT
1.2	Sigla:	CPSMIT
1.3	CNPJ:	12.939.977/0001-58
1.4	Endereço da sede:	R URBANO TEIXEIRA BARBOSA, 546 - CEP 62500-001 - Bairro CENTRO - ITAPIPOCA/CE
1.5	Telefone para contato:	85 32724099
1.6	Endereço de e-mail:	cpsmit2017@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	www.cpsmitapipoca.ce.gov.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Maria de Fátima Galdino Albuquerque - Prefeita de Tururu
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Ana Paula Braga (Diretora Executiva)
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	127.485
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	5.034
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	25,3
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	7
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Amontada, Itapipoca, Miraíma, Trairi, Tururu, Umirim, Uruburetama.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Itapipoca/CE

2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	16/09/2009
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	16/09/2009
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	11 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.
FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 22 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: COMARES-UIP		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	

Consórcio:		COMARES-UIP	Seq.: 22/34
Cidades Médias Consorciadas:		Itapipoca	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO			
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consortio Municipal Para Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Itapipoca	
1.2	Sigla:	COMARES-UIP	
1.3	CNPJ:	13.294.101/0001-64	
1.4	Endereço da sede:	Avenida Monsenhor Tabosa, 3027 - CEP: 62.500-001 Bairro: Júlio - Itapipoca/CE	
1.5	Telefone para contato:	(88) 3631-6732	
1.6	Endereço de e-mail:	netoliveira@hotmail.com	
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado	
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	-	
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	-	
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos	
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário	
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	208.478	
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² IBGE (2016))	3.582	
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² IBGE (2019))	58,2	
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS			
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	4	
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	0	
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Amontada, Itapipoca, Miraíma e Uruburetama.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Itapipoca/CE	
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1	
2.6	Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos	
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)	

2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	30/11/2010
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	25/01/2019
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Inapta
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	2. Constituição / Em formalização.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	1 ano
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 	1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados.
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	-

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 23 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CPSMJN	
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.	
Estado / UF:	Ceará / CE

Consórcio:		CPSMJN	Seq.: 23/34
Cidades Médias Consorciadas:		Juazeiro do Norte	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO			
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte	
1.2	Sigla:	CPSMJN	
1.3	CNPJ:	11.436.747/0001-03	
1.4	Endereço da sede:	AV. LEAO SAMPAIO Nº S/N - PARQUE BULANDEIRA - CEP: 63180-000 - BARBALHA - CE	
1.5	Telefone para contato:	88 3532-1475 / 88 3532-3386	
1.6	Endereço de e-mail:	consorciojn.adm@gmail.com ; cpsmjnjuazeirodonorte@outlook.com	
1.7	Página do consórcio na internet:	https://www.cpsmjjuazeirodonorte.ce.gov.br/	
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	José Arnon Bezerra - Prefeito de Juazeiro do Norte	
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Swyenne Horranna Alves Lima - E-mail: consorciojn.adm@gmail.com	
1.10	Principal área de atuação:	Saúde	
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário	
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	429.364	
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	2.737	
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	156,9	
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS			
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	6	
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1	
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Barbalha, Granjeiro, Missão Velha, Caririaçu, Jardim, Juazeiro do Norte.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Juazeiro do Norte/CE	
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1	
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde	
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)	

2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	14/12/2009
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	14/12/2009
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	11 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 	2 e 4. Um ou mais servidores ou funcionários cedidos pelos municípios; e um ou mais servidores ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

	<p>3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <p>1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado;</p> <p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível;</p> <p>3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado.</p>	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <p>1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções;</p> <p>2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios;</p> <p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado.</p>	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p> <p>2. Arrecadação própria;</p> <p>3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;</p> <p>4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;</p> <p>5. Transferências voluntárias (convênios) da União;</p> <p>6. Doação e Outras fontes.</p>	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 24 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CPSMS		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	
Consórcio:	CPSMS	Seq.: 24/34

Cidades Médias Consorciadas:		Sobral
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Saúde Microrregião de Sobral - CPSMS
1.2	Sigla:	CPSMS
1.3	CNPJ:	12.208.466/0001-66
1.4	Endereço da sede:	R PADRE ANTÔNIO IBIAPINA Número 170 - CEP 62010-750 Bairro PINTOR LEMOS - SOBRAL / CE
1.5	Telefone para contato:	85 3272-4099 / 88-3613-1238
1.6	Endereço de e-mail:	procuradoriacmspsobral@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	www.cpsmsobral.com.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Ivo Ferreira Gomes
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Carlos Hilton Soares - Diretor Executivo
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	649.451
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	17.333
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	37,5
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio):	24
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Alcântaras, Cariré, Catunda, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Hidrolândia, Ipu, Irauçuba, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santa Quitéria, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Uruoca, Varjota.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Sobral/CE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1

2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Interfederativo
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	21/06/2010
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	21/06/2010
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	10 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 	2 e 4. Um ou mais servidores ou funcionários cedidos pelos municípios; e um ou mais servidores ou

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 25 - ESTADO: CE - CONSÓRCIO: CGIRS-RMS		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Ceará / CE	
Consórcio:	CGIRS-RMS	Seq.: 25/34
Cidades Médias Consorciadas:	Sobral	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral
1.2	Sigla:	CGIRS-RMS
1.3	CNPJ:	11.287.724/0001-84
1.4	Endereço da sede:	ROD CE 183, S/N - KM 06 - CEP: 62108-000 - Bairro ZONA RURAL - Sobral/CE
1.5	Telefone para contato:	88 8842-5423 / 88 8842-5279
1.6	Endereço de e-mail:	sexec@cgirsrms.ce.gov.br
1.7	Página do consórcio na internet:	https://www.cgirsrms.ce.gov.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Gerlásio Martins de Loiola - Prefeito de Forquilha
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Joselito Silveira
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	480.983
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	8.338
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	57,7
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	17
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1

2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	
	Alcântaras, Cariré, Coreau, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Sobral/CE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	
		Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	26/10/2009
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	26/10/2009
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	Menos de 1 ano
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

	<p>3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.</p>	
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	

2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado.
-------------	---	--

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 26 - ESTADO MA - CONSÓRCIO: CIDT REFFEST		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Maranhão / MA	
Consórcio:	CIDT REFFEST	Seq.: 26/34
Cidades Médias Consorciadas:	Codo	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consortio Intermunicipal De Desenvolvimento Territorial Da Rede Ferroviaria Federal São Luis Teresina - CIDT REFFEST
1.2	Sigla:	CIDT REFFEST
1.3	CNPJ:	29.922.533/0001-02
1.4	Endereço da sede:	Coronel Jose Leite, 87 - Bairro: Centro - Cep: 65150-000 - Município: Rosário
1.5	Telefone para contato:	(98) 3221-5435
1.6	Endereço de e-mail:	cidtreffest@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Irlahi Linhares Moraes - Prefeita Do Município De Rosário
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	-
1.10	Principal área de atuação:	Desenvolvimento Territorial
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	206.219
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km2 - IBGE (2016))	6.469

1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	31,9
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	4
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Rosário/MA, Cantanhede/MA, Pirapemas/MA, Codó/MA.
2.4	Município-sede do consórcio:	Rosário/MA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Desenvolvimento Territorial da Linha Férrea São Luís-Teresina
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	17/01/2018
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	17/01/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	3. Pré-operação / Em preparação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos

2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	0

2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.</p>
-------------	---	--

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 27 - ESTADO: MA - CONSÓRCIO: CINPRA		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Maranhão / MA	
Consórcio:	CINPRA	Seq.: 27/34
Cidades Médias Consorciadas:	Timon	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense - CINPRA
1.2	Sigla:	CINPRA
1.3	CNPJ:	04.566.567/0001-80
1.4	Endereço da sede:	-
1.5	Telefone para contato:	(99) 3212-6281/ (99) 3212-5831
1.6	Endereço de e-mail:	contari01@hotmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Maria Do Socorro Almeida Waquim
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	-
1.10	Principal área de atuação:	Infraestrutura
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	167.619
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	11.205

1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	15,0
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	8
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Alcântara, Axixá, Barreirinhas, Humberto de Campos, Icatu, Morros, Rosário, São Luís.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Timon/MA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	2
2.6	Principais área(s) de atuação:	Agricultura; Infraestrutura.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	18/07/2001
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	07/11/2018
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Inapta
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.	3. Pré-operação / Em preparação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	2 anos

2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios.

2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	-
-------------	---	---

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 28 - ESTADO: MA - CONSÓRCIO: CIMU		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Maranhão / MA	
Consórcio:	CIMU	Seq.: 28/34
Cidades Médias Consorciadas:	Timon	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana - CIMU
1.2	Sigla:	CIMU
1.3	CNPJ:	23.978.923/0001-18
1.4	Endereço da sede:	R Rufino Da Costa E Sousa, 477 - Cep: 65631-270 - Parque Piauí - Timon/MA
1.5	Telefone para contato:	(99) 3212-5514 / (86) 8849-5435
1.6	Endereço de e-mail:	-
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Luciano Leitoa
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Jefferson Veras - Diretor
1.10	Principal área de atuação:	Mobilidade Urbana
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	1.033.952
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km2 - IBGE (2016))	3.155

1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	327,7
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	2
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Timon/MA e Teresina/PI.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Timon/MA
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Mobilidade Urbana
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	26/10/2015
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	16/04/2019
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	1 ano

2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de N° 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura do governo estadual ou federal para o Consórcio.

	4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado.	
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 29 - ESTADO: PB - CONSÓRCIO: CIDTS-PB		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Paraíba / PB	
Consórcio:	CIDTS-PB	Seq.: 29/34
Cidades Médias Consorciadas:	Patos	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consorcio Intermunicipal de Desenvolvimento Turístico do Sertão Paraibano
1.2	Sigla:	CIDTS-PB
1.3	CNPJ:	07.369.201/0001-00
1.4	Endereço da sede:	R Do Prado, S/N - Cep: 8700-010 - Centro - Patos/PB
1.5	Telefone para contato:	(83) 3218-1019
1.6	Endereço de e-mail:	-
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Nabor Wanderley Da Nobrega Filho - Presidente
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	-
1.10	Principal área de atuação:	Turismo
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	179.652

1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	2.835
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	63,4
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	10
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Cacimba de Areia, Condado, Desterro, Mãe D'Água, Maturéia, Patos, Santa Luzia, São José do Sabugi, São Mamede e Teixeira.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Patos-PB
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Turismo
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	29/04/2005
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	29/04/2005
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização:(de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando a captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.

2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	15 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 	-

	<p>3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados;</p> <p>4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado.</p>	
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados;</p> <p>2. Arrecadação própria;</p> <p>3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios;</p> <p>4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado;</p> <p>5. Transferências voluntárias (convênios) da União;</p> <p>6. Doação e Outras fontes.</p>	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.</p>

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 30 - ESTADO: PE - CONSÓRCIO: CONIAPE		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Pernambuco / PE	
Consórcio:	CONIAPE	Seq.: 30/34
Cidades Médias Consorciadas:	Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras - CONIAPE
1.2	Sigla:	CONIAPE
1.3	CNPJ:	15.091.751/0001-38
1.4	Endereço da sede:	R. Padre Félix Barreto, 79 - 2º Andar – Bairro Maurício De Nassau, Caruaru - Pe, 55012-370
1.5	Telefone para contato:	(81) 3136-5355
1.6	Endereço de e-mail:	administrativo@consorcioconiape.pe.gov.br
1.7	Página do consórcio na internet:	www.consorcioconiape.pe.gov.br
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	1º Vice-Presidente: Edilson Tavares Prefeito - Toritama/PE
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Secretário Gera: Romero Leal - Prefeito Vertentes/PE
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação:	Multifinalitário

	(de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	356.128
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	5.173
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	68,8
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	18
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	2
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Bezerros, Bom Jardim, Brejo da Madre de Deus, Casinhas, Frei Miguelinho, Jataúba, João Alfredo, Orobó, Riacho das Almas, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, Surubim, São Caetano, São Joaquim do Monte, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente do Lério, Vertentes.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Caruaru/PE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	5
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde; Educação; Assistência Social.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	27/12/2011
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	27/12/2011
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ;	4. Implantado e em operação.

	<p>3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação;</p> <p>4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados.</p>	
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	9 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <p>1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas.</p>	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <p>1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas;</p> <p>2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio;</p> <p>3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio;</p> <p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <p>1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não implantado;</p>	2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não implantado, indisponível ou não acessível.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 31 - ESTADO: PE - CONSÓRCIO: COMUPE		
Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Pernambuco / PE	
Consórcio:	COMUPE	Seq.: 31/34
Cidades Médias Consorciadas:	Caruaru	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio dos Municípios Pernambucanos
1.2	Sigla:	COMUPE
1.3	CNPJ:	22.824.173/0001-67

1.4	Endereço da sede:	Av. Cleto Campelo, 3294 - Sala: 12 - Cep 54.800-000 - Moreno/PE - Av. Recife, 6205 - Jardim São Paulo - Recife/PE - CEP 50910-380
1.5	Telefone para contato:	(81) 3455-5131 / (81) 3455-8752
1.6	Endereço de e-mail:	comupe@comupe.org
1.7	Página do consórcio na internet:	www.comupe.org
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Diretor Presidente: Débora Luzinete de Almeida Severo
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Primeiro Secretário: Edvaldo Rufino de Melo e Silva
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	1.060.436
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	4.713
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	225,0
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	16
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente: Caruaru, Afogados da Ingazeira, Águas Belas, Arcoverde, Bezerros, Buenos Aires, Chã de Alegria, Feira Nova, Itajá, Itaíba, Igarassu, João Alfredo, Lagoa Grande, Moreno, São Bento do Una e Serra Talhada.	
2.4	Município-sede do consórcio:	Moreno/PE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	2
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde e Políticas Públicas de Desenvolvimento
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	30/06/2015

2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	30/06/2015
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	<p>Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	5 anos
2.14	<p>Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

	<p>4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.</p>	
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria.</p>

Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Pernambuco / PE	
Consórcio:	CODEAM	Seq.: 32/34
Cidades Médias Consorciadas:	Garanhuns	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público para o Desenvolvimento do Agreste Meridional de Pernambuco - CODEAM
1.2	Sigla:	CODEAM
1.3	CNPJ:	11.274.563/0001-94
1.4	Endereço da sede:	Rua Capitão Pedro Rodrigues, 920 – Magno - Garanhuns-PE - CEP 55294.310
1.5	Telefone para contato:	(87) 3761-7841 / (87) 3761-3953
1.6	Endereço de e-mail:	consorciocodeam.pe@gmail.com
1.7	Página do consórcio na internet:	http://consorciocodeam.pe.gov.br/index.html
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Lucineide Almeida Reino - Prefeita De Capoeiras
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Maurílio Tenório Rodolfo De Souza
1.10	Principal área de atuação:	Saúde
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	138.642
1.13	Extensão territorial total dos municíp. consorciados: (em km2 - IBGE (2016))	28.897
1.14	Densidade demográfica no territ. do consórcio: (em hab./km2 - IBGE (2019))	4,8
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	54
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	
Agrestina, Alagoinha, Angelim, Arcoverde, Belo Jardim, Belém de São Francisco, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Cachoeirinha, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Cupira, Floresta, Garanhuns, Iati, Ibirimir, Ibirajuba, Inajá, Itacuruba, Itaíba, Jatobá, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lagoa dos Gatos, Lajedo, Manari, Maraiá, Palmeirina, Pannels, Paratama, Pedra, Pesqueira, Petrolândia, Poção, Quipapá, Saloá, Sanharó, São		

Benedito do Sul, São Bento do Una, São Caetano, São Joaquim do Monte, São João, Tacaimbó, Tacaratu, Terezinha, Tupanatinga, Venturosa, Águas Belas.		
2.4	Município-sede do consórcio:	Garanhuns/PE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	15
2.6	Principais área(s) de atuação:	Saúde; Assistência Social; Resíduos Sólidos.
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	29/10/2009
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	29/10/2009
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	11 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria.

Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.		
Estado / UF:	Pernambuco / PE	
Consórcio:	CONIDER	Seq.: 33/34
Cidades Médias Consorciadas:	Garanhuns	
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Regional de Pernambuco
1.2	Sigla:	CONIDER
1.3	CNPJ:	19.207.127/0001-04
1.4	Endereço da sede:	Av. Meira Vasconcelos - 265 - Boa Vista - Joao Alfredo – PE - CEP 55720-000
1.5	Telefone para contato:	(81) 3648-2064 / (81) 9737-0002
1.6	Endereço de e-mail:	tarcianaferreira@bol.com.br
1.7	Página do consórcio na internet:	Inexistente / Não-publicado
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Presidente: Maria Sebastiana Da Conceição - Prefeita De João Alfredo
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Secretária Executiva: Rinaldjo Cabral
1.10	Principal área de atuação:	Infraestrutura
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Unifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	280.602
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	1.632
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	171,9
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	4
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	
Garanhuns, Brejo da Madre de Deus, Limoeiro e João Alfredo.		

2.4	Município-sede do consórcio:	Joao Alfredo/PE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	1
2.6	Principais área(s) de atuação:	Desenvolvimento Regional e Infraestrutura
2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	11/10/2013
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	08/01/2020
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	Menos de 1 ano
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas do consórcio.

2.15	<p>Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio.
2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio na internet inexistente, não-publicado ou desatualizado. SIC não-implantado.
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados.

FICHA DE MICRODADOS DA PESQUISA 34 - ESTADO: SE - CONSÓRCIO: CONCENSUL

Dados oficiais, territoriais e de avaliação situacional dos consórcios públicos nas cidades médias do interior da região nordeste.

Estado / UF:		Sergipe / SE
Consórcio:		CONSCENSUL Seq.: 34/34
Cidades Médias Consorciadas:		Lagarto
1) DADOS OFICIAIS E INFORMAÇÕES GERAIS DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
1.1	Nome oficial ou razão social:	Consórcio Público de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico e do Sul e Centro Sul Sergipano
1.2	Sigla:	CONSCENSUL
1.3	CNPJ:	15.530.168/0001-86
1.4	Endereço da sede:	Praça Dos Pescadores, nº 16, Centro, Indiaroba, Sergipe, Cep 49.250-000.
1.5	Telefone para contato:	(079) 3543-1289 / (79) 9823-2469
1.6	Endereço de e-mail:	conscensul@hotmail.com; presidente@conscensul.com.br
1.7	Página do consórcio na internet:	https://www.conscensul.com.br/
1.8	Nome / e-mail do presidente (2019):	Adinaldo Do Nascimento Santos (Prefeito De Indiaroba). E-mail:gabinete@indiaroba.se.gov.br
1.9	Nome / e-mail do secretário, superintendente ou dir. executivo:	Superintendente: Edvaldo Ribeiro Da Cruz. E-mail:superintendente@conscensul.com.br
1.10	Principal área de atuação:	Resíduos Sólidos
1.11	Classificação do consórcio quanto à quantidade de áreas de atuação: (de acordo com as atividades atuais ou com o protocolo de intenções)	Multifinalitário
1.12	População total dos municípios consorciados: (estimativa IBGE (2019))	501.545
1.13	Extensão territorial total dos municípios consorciados: (em km ² - IBGE (2016))	6.645
1.14	Densidade demográfica no território do consórcio: (em hab./km ² - IBGE (2019))	75,5
2) INFORMAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS		
2.1	Quantidade de municípios consorciados: (atualmente signatários do Prot. de Intenções/Contrato do Consórcio)	16
2.2	Quantidade de cidades médias consorciadas:	1
2.3	Relação dos municípios consorciados atualmente:	Araúá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Lagarto, Pedrinhas, Poço Verde, Riachão do Dantas, Salgado, Santa Luzia do Itanhhy, Simão Dias, Tobias Barreto, Tomar do Geru e Umbaúba.
2.4	Município-sede do consórcio:	Indiaroba/SE
2.5	Quantidade de áreas de atuação:	2
2.6	Principais área(s) de atuação:	Resíduos Sólidos e Saneamento Básico

2.7	Natureza jurídica do Consórcio:	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
2.8	Classificação quanto à natureza dos entes participantes: Interfederativo: Estado é consorciado; Intermunicipal: só municípios.	Intermunicipal
2.9	Data de constituição (data de registro no CNPJ):	15/07/2011
2.10	Data da última regularização (data da situação cadastral no CNPJ):	15/07/2011
2.11	Situação do Consórcio com relação à formalização: (de acordo com CNPJ).	Ativa
2.12	Situação do Consórcio com relação ao estágio de implantação: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-constituição / Em articulação: identificação de interesses comuns, elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e do Prot. de Intenções; 2. Constituição / Em formalização: assinatura e ratificação do Protocolo de Intenções / Contrato, aprovação do Estatuto e inscrição no CNPJ; 3. Pré-operação / Em preparação: estudos e parcerias visando captação de investimentos para instalação de infraestrutura, rateio de despesas administrativas, negociação e elaboração dos Contratos de Programa e do Contrato de Rateio da operação; 4. Implantado e em operação: Contratos de Programa e de Rateio assinados e repasses de recursos realizados pelos entes consorciados. 	4. Implantado e em operação.
2.13	Quant. anos na situação atual (relativa ao estágio de implantação):	9 anos
2.14	Situação do Consórcio com relação à alocação de quadro de pessoal em funções administrativas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Apenas um funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 3. Um ou mais funcionários contratados ou alocados como gestor e equipe formada por um ou mais funcionários para funções administrativas. 	3. Um ou mais funcionários contratados como gestor e equipe com um ou mais funcionários em funções administrativas.
2.15	Situação do Consórcio com relação ao vínculo funcional do quadro de pessoal técnico administrativo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Nenhum funcionário contratado ou alocado em funções administrativas; 2. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelas prefeituras para funções administrativas do consórcio; 3. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados e cedidos pelo governo estadual ou federal para funções administrativas do consórcio; 4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas. 	4. Um ou mais servidores públicos ou funcionários contratados pelo próprio consórcio para funções administrativas.

2.16	<p>Situação do Consórcio com relação à Transparência (Publicação de informações básicas obrigatórias e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), de acordo com a Art.8 e Art.9 da Lei de Nº 12.527/2011):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inexistente: sítio inexistente ou desatualizado. SIC não-implantado; 2. Sítio na internet publicado e atualizado com informações obrigatórias. SIC não-implantado, indisponível ou não-acessível; 3. Sítio na internet atualizado com informações obrigatórias. SIC implantado. 	<p>3. Sítio na internet publicado e atualizado. SIC implantado: acessível e operante.</p>
2.17	<p>Fatores que dificultam a constituição ou o funcionamento do Consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articulação, negociação e elaboração do Protocolo de Intenções; 2. Ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios; 3. Negociação e elaboração dos Contratos de Programa e de Rateio ou Repasses de recursos de rateio pelos entes consorciados; 4. Repasses de recursos ou cessão de infraestrutura pelo estado. 	-
2.18	<p>Fonte(s) de recursos financeiros do consórcio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria; 3. Transferências voluntárias (convênios) dos municípios; 4. Transferências voluntárias (convênios) do governo do estado; 5. Transferências voluntárias (convênios) da União; 6. Doação e Outras fontes. 	<p>1. Contrato de rateio dos custos administrativos entre os entes consorciados; 2. Arrecadação própria.</p>