



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

**FERNANDA PINHEIRO PANTOJA**

**GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS:** desafios e oportunidades na  
captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos do município de  
Belém/PA

Belém/PA  
2016

**FERNANDA PINHEIRO PANTOJA**

**GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS:** desafios e oportunidades na captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos do município de Belém/PA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Gestão Municipal

Orientador: Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira

Belém/PA  
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Pantoja, Fernanda Pinheiro

Gestão de transferências voluntárias: desafios e oportunidades na captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos no município de Belém/PA / Fernanda Pinheiro Pantoja; Orientador, José Almir Rodrigues Pereira – 2016.

137 f.: il.; 30 cm  
Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Gestão Pública, Belém, 2016.

1. Resíduos sólidos – Belém (PA). 2. Captação de recursos – Resíduos sólidos – Belém (PA). 3. Políticas Públicas - Resíduos sólidos. 4. Políticas públicas municipais - Belém (PA). I. Fernanda Pinheiro Pantoja. II. Pereira, José Almir Rodrigues. III. Título.

CDD 22. ed. 363.8115

---

**FERNANDA PINHEIRO PANTOJA**

**GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: desafios e oportunidades na captação de recursos federais para o setor de resíduos sólidos do município de Belém/PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós - Graduação do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: 05/05/2016

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira  
Orientador - NAEA/UFPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana Pereira Fernandes  
Examinadora interna - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho  
Examinador externo – UNAMA

## AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre, pelo dom da vida, da paciência, da determinação e por estar presente nesta trajetória.

A todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho. Contudo há que se destacar agradecimentos a pessoas especiais:

À minha *vó Ana (in memoriam)* e à minha mãe, Regina, pela luta por sempre buscar o destino certo para o meu crescimento.

Ao professor José Almir Rodrigues Pereira, pela valiosa oportunidade concedida ao me aceitar como orientanda. O seu apoio foi fundamental na condução do trabalho.

Ao meu companheiro de todas as horas, Tayan Roberto, pelo incentivo e pela paciência nas minhas ausências.

Aos meus colegas do mestrado, pelo convívio, em especial ao Felipe, à Keila e ao Juliano. Valeu muito pela experiência.

Aos colegas de trabalho do IBGE, em especial à equipe da Gerência de Orçamento e Finanças.

Às professoras Rosana e Leila, pelas contribuições para o curso e para a qualificação da pesquisa.

Ao professor Mário Vasconcellos, pela disponibilidade em participar da defesa desta dissertação.

À Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), pela oportunidade e pela estrutura disponibilizada para minha formação.

A todos, muito obrigada!

“Nenhum vento sopra a favor de quem não sabe para onde ir”.  
(SÊNECA)

## RESUMO

Estudo da transferência voluntária de recursos da União para o setor de resíduos sólidos do Município de Belém/PA, no período de 2012 a 2015. Na pesquisa, classificada como descritiva exploratória, foram identificadas as obrigações legais do município, a infraestrutura deficiente e a insustentabilidade econômico-financeira. Apesar de a arrecadação da taxa de resíduos sólidos ter sido cada vez menor do que as despesas operacionais, a capital do Estado do Pará não apresentou nenhuma proposta a essa linha de crédito do governo federal. Não obstante a existência de fatores favoráveis para a celebração desses instrumentos, como a regularidade no Cadastro Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC) e a disponibilidade para realização de contrapartidas, foi constatada a predominância de interferências negativas, relacionadas aos instrumentos de planejamento e gerenciamento do setor, ao associativismo municipal e à capacidade de demanda institucional. Assim, por considerar que a captação desses recursos é uma oportunidade para melhorar a infraestrutura e a gestão do Sistema de Resíduos Sólidos, no trabalho, foram sugeridas propostas para modificações nos pontos desfavoráveis e fortalecimento dos fatores favoráveis para o Município de Belém, sempre observando as diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Palavras-chave:** Municípios. Resíduos Sólidos. Transferências Voluntárias Federais.

## ABSTRACT

The study of the voluntary transfer of Union resources to Solid Waste Sector of Belem of Pará, in a period from 2012 to 2015. In the research, classified as exploratory descriptive, were identified the legal obligations of the Municipality, a poor infrastructure and an unsustainability economic and financial. Although of the collection of solid waste fee have been each time less than the operational expenditures, the capital of Pará state did not submit any proposal to this line of credit of federal government. Notwithstanding the existence of favorable factors for the conclusion of these instruments, as the regularity in the Cadastro Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC) and the availability to achievement of counterpart, was found the predominance of negative interferences, related to instruments of planning and management of sector at municipal association and to capacity from institutional demands. So, considering that the capture of this resources is an opportunity to improve the infrastructure and management of Solid Waste System, in the work, proposals suggested modifications in unfavorable points and fortification of favorable factors for the municipality of Belém, always observing the guidelines established at Federal Law nº 12.305/2010 – National Policy of Solid Waste.

**Key Words:** Municipalities. Solid Waste. Federal Voluntary Transfer.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 -	Etapas da Pesquisa.....	19
Quadro 1 -	Distinções conceituais da descentralização.....	83
Gráfico 1 –	População urbana e população rural no Brasil – período 1940 – 2000.....	41
Figura 1 -	Destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos coletados no Brasil.....	47
Figura 2 -	Etapas do gerenciamento de resíduos sólidos do município.....	52
Figura 3 -	Componentes Institucional e Político das Transferências Voluntárias Federais para os Municípios.....	70
Figura 4 -	Aplicação de Recursos Públicos Federais.....	76
Quadro 2 -	Objetivos definidos para os Programas Temáticos Resíduos Sólidos e Saneamento Básico.....	77
Figura 5-	Principais Ações do Programa Resíduos Sólidos.....	79
Gráfico 2 -	Destinação dos Recursos por modalidade de Aplicação no Programa Federal de Resíduos Sólidos, período 2012-2015.....	80
Mapa 1 -	Localização de Belém e Distritos Administrativos.....	84
Organograma 1 -	Prefeitura Municipal de Belém.....	87
Figura 6 -	Localização do Aterro do Aurá.....	92
Figura 7 -	Lixão do Aurá, destino principal dos Resíduos Sólidos Urbanos de Belém/PA.....	93
Gráfico 3 -	Taxa de Resíduos Sólidos arrecadada e Despesa Corrente total per capita (hab/ano) com manejo de RSU realizada no período 2012-2014.....	98
Quadro 3 -	Ações disponibilizados no Sistema de Convênios por Unidade da Federação - Programa 2067-Resíduos Sólidos (2012-2015).....	102
Figura 8 -	Requisitos Fiscais apresentados no Cadastro Auxiliar de Transferências Voluntárias.....	107
Quadro 4 -	PPA Município de Belém 2010-2013 – Programa de Governo.....	110
Quadro 5-	PPA Município de Belém 2014-2017 – Programa de Governo.....	111
Fluxograma 2 –	Fatores identificadas no processo de captação de transferências voluntárias para resíduos sólidos no Município de Belém/PA (2012-2015) .....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Necessidade de Investimentos em destinação adequada de RSU, segundo Macrorregiões do Brasil, entre o ano base 2011 e os anos de 2015,2020 e 2030 (em milhões de reais).....	74
Tabela 2 -	Execução Orçamentária e Financeira do Programa na modalidade Transferências aos Municípios nos anos 2012-2015.....	81
Tabela 3 -	Panorama da Geração, Coleta e Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Brasil, em 2012.....	90
Tabela 4 -	Valores arrecadados com a taxa de resíduos sólidos no Município de Belém, nos anos 2012-2014.....	95
Tabela 5 –	Despesas da PMB com a manutenção do sistema de limpeza pública e manejo de RS - 2012-2014.....	96
Tabela 6 -	Taxa de Resíduos Sólidos arrecadada x Despesa Liquidada com serviços de limpeza urbana no período 2012 a 2014.....	98
Tabela 7 -	Convênios e Contratos de Repasse celebrados com o governo federal 2012-2015.....	104

## LISTA DE SIGLAS

ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CGU	Controladoria Geral da União
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis
ITR	Propriedade Territorial Rural
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NSP	Novo Serviço Público
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RMB	Região Metropolitana de Belém
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SNIS	Sistema Nacional de Resíduos Sólidos
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
TVU	Transferências Voluntárias União
WWF	World Wide Fund for Nature

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 Problema .....	15
1.2 Objetivos .....	16
1.3 Procedimentos Metodológicos .....	17
1.4 Estrutura do trabalho .....	21
<b>2 COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	22
2.1 Federalismo e Repartição de Competências .....	22
2.2 Políticas Públicas e Funções do Estado .....	27
2.3 O Município e a descentralização de Políticas Públicas.....	35
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b> .....	39
3.1 Resíduos sólidos.....	39
3.2 Aspectos institucionais e normativos .....	41
3.3 Cooperação da União, dos Estados e dos Municípios na política de resíduos sólidos.....	48
<b>4 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS</b> .....	54
4.1 Finanças municipais e transferências intergovernamentais de recursos....	54
4.2 Transferências voluntárias: conceito, natureza dos recursos e instrumentos de operacionalização .....	62
4.3 Fatores determinantes na realização de transferências voluntárias .....	69
4.4 Gestão municipal e transferências voluntárias .....	71
<b>5 PROGRAMAS TEMÁTICOS PARA RESÍDUOS SÓLIDOS NO PPA/FEDERAL 2012-2015 E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS</b> .....	74
5.1 Programas e ações de resíduos sólidos no PPA/federal 2012-2015.....	74
5.1.1 Programa Temático Resíduos Sólidos.....	78
5.1.1.1 <i>Transferências voluntárias do programa resíduos sólidos para os municípios</i> .....	80
<b>6 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE BELÉM (2012 – 2015)</b> .....	83

<b>6.1 Caracterização do Município de Belém .....</b>	<b>83</b>
<b>6.2 Avaliação do Sistema de Resíduos Sólidos do Município de Belém.....</b>	<b>85</b>
6.2.1 Competências, responsabilidade e atendimento à legislação .....	85
6.2.2 Aspectos da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: geração, coleta e destinação final .....	89
6.2.3 Relação entre receitas e despesas do setor de resíduos sólidos.....	94
6.2.4 Sustentabilidade econômico-financeira .....	97
<b>6.3 Resultados e constatações das Transferências Voluntárias Federais no Setor de Resíduos Sólidos do Município de Belém .....</b>	<b>99</b>
6.3.1 Panorama das Transferências Voluntárias Federais no Município de Belém.. .....	100
6.3.2 Análise dos fatores associados à ausência de Transferências Voluntárias Federais para Resíduos Sólidos no Município de Belém .....	105
<b>6.4 Propostas de melhorias para a gestão local de Resíduos Sólidos passíveis de favorecer a captação de recursos de Transferências Voluntárias Federais .....</b>	<b>117</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A distribuição de competências e encargos entre os entes federativos, definida na Constituição Federal de 1988, foi clara em relação às atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sistema tributário, inclusive no que tange aos mecanismos de partilha da receita. Essa mesma clareza, contudo, não se verificou na repartição de responsabilidades nas políticas públicas, gerando competências privativas e comuns entre eles.

A sobreposição de encargos e responsabilidades, aliada às desigualdades demográficas, econômicas e aos inúmeros problemas sociais do País, resultou em cenário de demandas coletivas crescentes e de recursos públicos cada vez mais escassos.

Nesse sentido, nas políticas citadas como de interesse comum, ações planejadas e articuladas passaram a se destacar como instrumentos necessários para atingir, de forma efetiva, as necessidades da população, como o caso das políticas do setor de resíduos sólidos, tema de destaque na agenda política brasileira, dadas as implicações para a saúde e para a qualidade do meio ambiente.

Em decorrência de se tratar de assunto de interesse local, segundo o art. 30 da Lei Maior, os serviços de saneamento básico e, em particular, os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos estão na seara dos municípios. Não obstante a promulgação da Lei nº 11.445/2007, que definiu a Política de Saneamento Básico, e da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), destacaram, expressamente, os papéis de todos os entes – União, Estados e Municípios, na condução da implementação das diretrizes relacionadas à temática, em conjunto com o setor empresarial e a sociedade civil.

Vale ressaltar que, até a promulgação dessas leis, existia um vácuo na gestão de resíduos sólidos no Brasil, sobretudo pela falta de política pública específica para determinar as diretrizes e os instrumentos de ação para o setor. No País, o interesse pelo saneamento teve, historicamente, foco nos segmentos água e esgoto, enquanto resíduos sólidos e drenagem urbana eram pouco visados e considerados os “primos pobres” do saneamento básico.

Esses instrumentos legais regulamentaram o papel da União, no planejamento da gestão dos resíduos sólidos, especialmente na coordenação da elaboração do Plano Nacional. Para os Estados, foi estabelecida a construção do

Plano Estadual, cumprindo a função de favorecer a articulação entre os municípios. A estes, coube a tarefa de elaborar o Plano Municipal de Gestão Integrada, procedendo ao encerramento dos lixões, inclusive dispendo de prazo para isso.

Para concretizar as diretrizes da lei em relação à disposição final ambientalmente adequada e ao encerramento dos lixões, seriam necessários vultosos recursos para cobrir os investimentos para estruturar o Sistema de Resíduos Sólidos municipal, o que, via de regra, não está ao alcance dos municípios brasileiros. Apesar de terem alcançado *status* de entes da Federação, na CF/88, na prática, dos atuais 5.570, poucos municípios possuem real autonomia financeira e capacidade para a realização de todas as suas atribuições, sustentando-se com transferências intergovernamentais de recursos.

Nesse contexto, destacam-se as transferências da União aos demais entes, por determinação constitucional, legal ou voluntária. Segundo Quintão (2013), esse mecanismo de repasse de recursos é importante no arranjo da descentralização, contribuindo para a efetivação das políticas públicas e para o maior equilíbrio regional na prestação de serviços.

As transferências constitucionais e legais, como sugere o nome, são de caráter automático e obrigatório, já as voluntárias representam meio de cooperação entre a União e os entes subnacionais, consistindo na entrega de recursos de natureza correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000), sendo caracterizadas pela discricionariedade e materializadas em função de propósitos específicos.

As modalidades convênios e contrato de repasse são as espécies de transferências voluntárias utilizadas pela União, para descentralizar recursos a Estados e Municípios de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, tendo como finalidade a execução de programa de governo de interesse comum, focado nas necessidades e realidades locais. Essas transferências podem originar-se de dotações orçamentárias alocadas aos ministérios para financiamento de ações de políticas públicas específicas, além de outros recursos oriundos de emendas parlamentares.

Considerando que as prioridades dos municípios são atreladas aos gastos sociais na saúde e educação, a margem municipal é pequena para o gasto com

outros tipos de políticas públicas. Com isso, as transferências voluntárias federais têm-se tornado recursos almejados por este ente, como fonte de implementação adicional para outras políticas públicas.

Ao considerar as políticas públicas de resíduos sólidos, o Plano Plurianual da União (PPA), do quadriênio 2012-2015, aprovado na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, com fundamento nas diretrizes das normas regulamentadoras do setor, apresentou programas temáticos para expressar a agenda de governo por meio de políticas públicas e orientou a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade, inclusive nas áreas de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos. O primeiro incluiu os quatro eixos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana; e o segundo foi específico para Resíduos Sólidos (BRASIL, 2012).

O valor total estimado pelo governo federal, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para as demandas do setor de resíduos sólidos, se considerados os dois programas, montou em, aproximadamente, 2,5 bilhões de reais.

Com base no PPA, foram estabelecidas diretrizes para aporte de recursos nos Orçamentos Anuais da União a serem acessados pelos demais entes federados, por meio, inclusive, do Instituto Jurídico de Transferências Voluntárias.

Especificamente em relação ao Programa Resíduos Sólidos, há de se destacar que os seus objetivos estiveram associados à necessidade de ampliação de acesso aos serviços de manejo ambientalmente adequado, induzindo à gestão consorciada dos serviços e à inclusão de catadores de materiais recicláveis, haja vista a necessidade do encerramento dos lixões, estabelecida na PNRS.

## **1.1 Problema**

Partindo da constatação de que o governo federal definiu nos seus instrumentos de planejamento, recursos para a execução descentralizada aos demais entes federados, e tendo em vista que a promulgação da PNRS, conforme destacado, ampliou a tarefa do poder público municipal, já que, além de zelar pela limpeza urbana, coleta e destinação final do lixo, conforme descrito na CF/88, passou a ser responsável pelo manejo integrados dos resíduos sólidos.



Com isso, em virtude desse novo arranjo, adveio a necessidade de aporte complementar dos recursos municipais para atender as exigências da Lei, emergindo o interesse pelo estudo das transferências voluntárias aplicáveis ao setor.

Desse modo, considerando que, no Município de Belém, a capital do Estado do Pará, a gestão dos resíduos sólidos apresenta aspectos bastante desfavoráveis, já que o crescimento populacional, a falta de infraestrutura, no que tange ao Sistema de Resíduos Sólidos, incluindo a definição de instrumentos de planejamento do setor, a ausência da gestão integrada entre os municípios da região metropolitana, associadas à falta de recursos financeiros, materiais e humanos são fatores que têm influenciado o gerenciamento do setor, repercutindo de forma negativa no meio ambiente, na imagem da cidade, na saúde e na qualidade de vida da população.

Nesse sentido, o presente estudo, inserido na Linha de Pesquisa Gestão Municipal, buscou responder à seguinte questão: Quais fatores favoreceram e/ou dificultaram o Município de Belém no acesso aos recursos de transferências voluntárias do Programa Temático Resíduos Sólidos do Governo Federal?

## **1.2 Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa consistiu em investigar se o Município de Belém pactuou recursos de transferências voluntárias federais do programa temático resíduos sólidos, avaliando os fatores intervenientes no processo. Na busca pelo alcance do objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Avaliar a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a relação entre receitas e despesas do setor no Município de Belém;
- b) Levantar informações sobre a captação de recursos de transferências voluntárias federais para o setor de resíduos sólidos no Município de Belém;
- c) Propor medidas e ações para o setor de resíduos sólidos do Município de Belém que favoreçam a captação de recursos de transferências voluntárias junto ao governo federal.

### 1.3 Procedimentos Metodológicos

A gestão dos resíduos sólidos é específica em cada cidade brasileira, prevalecendo, entretanto, uma situação nada alentadora no País, sobretudo no que diz respeito ao financiamento dessa política pública.

Diante desse cenário e considerando as diretrizes referentes à definição de programas para o setor, apresentadas pelo governo federal, ainda que de forma incipiente no PPA 2012-2015, que apontaram para o estabelecimento de parcerias entre a União e os demais entes federativos, mediante a descentralização de recursos do Orçamento Geral da União, emergiu a necessidade de estudos para retratar a situação particular desses entes em torno da captação desses recursos.

Nesse sentido, os procedimentos metodológicos da pesquisa observam a taxinomia adotada por Gil (2008), que define critérios de classificação quanto aos objetivos e aos procedimentos técnicos, sendo classificada como descritiva e exploratória, na primeira categoria, e bibliográfica e documental, na segunda.

É descritiva, de acordo com Oliveira (2007), porque tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, e é exploratória por ter o propósito de explicar determinado assunto, no caso, as transferências voluntárias no setor de resíduos sólidos.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos adotados, a pesquisa é classificada como bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica foram levantados os principais temas e contribuições publicados, que serviram de subsídios para embasar o estudo. Assim a abordagem teórico-conceitual incluiu a compreensão acerca de Competências Federativas e Políticas Públicas no Brasil; Políticas no setor de resíduos sólidos; Financiamento das políticas públicas municipais e programas temáticos para resíduos sólidos nos instrumentos de planejamento do governo federal.

Na pesquisa documental foram consultadas bases de informação governamentais e documentos técnicos para a obtenção dos dados que, posteriormente, foram sistematizados e analisados para o atendimento dos objetivos propostos.

Para Gil (2008, p. 62-63), “a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser fonte rica e estável de dados, não implicar altos custos, não exigir contato com os sujeitos da pesquisa e possibilitar leitura aprofundada das fontes”.

Ela é semelhante à pesquisa bibliográfica, segundo o autor, e o que a diferencia é a natureza das fontes, sendo material que ainda não recebeu tratamento analítico ou que ainda pode ser reelaborado, de acordo com os objetivos da pesquisa.

### **a) Local e período do estudo**

Para delimitar o local do estudo, buscou-se, inicialmente, identificar ações integradas entre os municípios situados no Estado do Pará, Região Norte do Brasil, em relação à gestão dos resíduos sólidos urbanos, principalmente na Região Metropolitana de Belém, formada pelos Municípios de Ananindeua, Belém, Marituba, Benevides, Santa Izabel, Santa Bárbara e Castanhal<sup>1</sup>, pois, conforme determina a Lei nº 12.305/2010, a gestão integrada favorece o acesso aos recursos da União.

Todavia constatou-se que essas ações, na prática, ainda não se consolidaram, embora tenham ocorrido importantes avanços, conduzidos na esfera estadual. Em 2013, foi sancionada a Lei nº 7.731, de 20 de setembro de 2013, que definiu a Política Estadual de Saneamento Básico. De acordo com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP) (2015), estão em fase de desenvolvimento os Planos de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, além disso, a Secretaria tem oferecido apoio técnico e operacional aos municípios, na elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico.

É oportuno destacar, ainda, que a obtenção de informações, quer de natureza operacional do Sistema de Resíduos Sólidos, desde a produção até a destinação final, quer de natureza econômico-financeira, inclusive no que se refere às exigências da Lei nº 12.527/2012, Lei de Acesso à Informação, não favoreceu a análise conjunta dos municípios da região. Por isso elegeram-se o Município de Belém, capital do Estado, para a realização do estudo, sendo determinantes nessa escolha os seguintes fatores:

a.1) possuir a maior população do Estado, o que implica maior quantidade de resíduos gerados;

a.2) dispor, ainda que de forma incipiente, de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS);

---

<sup>1</sup> A Região Metropolitana de Belém foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, alterada em 1995, 2010 e 2011. Nesta última alteração, o Município de Castanhal passou a fazer parte da região.

a.3) contar com a presença de iniciativas, no que tange à coleta seletiva e à destinação final dos resíduos;

a.4) declarar regularmente os dados do setor no Sistema Nacional de Saneamento (SNIS);

a.5) disponibilizar a execução orçamentária e financeira, embora de forma embrionária, no Portal de Transparência do Município.

A escolha do período de análise (2012-2015) foi justificada por ser referente aos quatro anos posteriores à promulgação da Lei da PNRS, bem como por esse período coincidir com a vigência do PPA, do governo federal, no qual foi definido o Programa Temático de Resíduos Sólidos, com estimativa transferência de recursos aos governos municipais, visando ao fortalecimento do setor.

## b) Etapas da Pesquisa

Depois da realização dos procedimentos para a fundamentação do texto elaborado, no qual foram apresentadas reflexões de aspectos teóricos pertinentes ao tema relacionado com o objeto investigado, foram definidas três grandes etapas da pesquisa.

A primeira, referente à avaliação do Sistema de Resíduos Sólidos da cidade de Belém; a segunda, correspondente ao levantamento das transferências voluntárias para o município; e a terceira, relativa à proposição de medidas e ações para o setor municipal, as quais favoreçam a captação de recursos de transferências voluntárias federais, conforme segue representada no fluxograma 1.

**Fluxograma 1 – Etapas da Pesquisa**



**Fonte:** Elaboração da autora (2015).

**b.1) Etapa 1** - A primeira etapa desdobrou-se em duas fases, compreendendo, inicialmente, a análise do desempenho operacional do setor público municipal, tratando de competências, responsabilidades, atendimento à legislação e aspectos da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, desde a geração até a destinação final. A segunda fase incluiu a análise da relação entre as receitas e as despesas, que possibilitaram averiguar a sustentabilidade do setor.

As fontes de informação que subsidiaram as atividades dessa etapa da pesquisa foram: o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades (MCID), encarregada da compilação dos dados informados anualmente pelos Municípios brasileiros e pela apresentação dos resultados tabulados sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos; a Associação Brasileira de Empresa de Limpeza e Resíduos Especiais (ABRELPE), por meio dos relatórios anuais do Panorama de Resíduos Sólidos do Brasil, e a Secretaria Municipal de Saneamento de Belém (SESAN), órgão responsável pela gestão dos resíduos sólidos no Município, por meio de informações técnicas do seu Departamento de Resíduos Sólidos (DRES).

Assim foi possível identificar a situação do Município no tocante às determinações da Lei nº 12.305/2010, especialmente no que se refere ao atendimento da população em relação à coleta, convencional e seletiva; ao tratamento e à disposição final dos resíduos sólidos; aos instrumentos de planejamento e à sustentabilidade econômico-financeira do setor.

**b.2) Etapa 2** – A segunda etapa compreendeu o levantamento e a avaliação das transferências voluntárias federais para o setor público municipal de resíduos sólidos de Belém e foi segmentada em duas fases. Na primeira, apresentou-se o panorama das transferências realizadas para o Município, no período 2012-2015. Em sequência, com base no referencial teórico, que cita as produções acadêmicas e os dispositivos da legislação acerca da temática, elucidaram-se os fatores favoráveis e/ou desfavoráveis à celebração de convênios e contratos de repasse, considerando a disponibilidade de recursos pela União, especialmente as destinadas para o Programa Temático do PPA/federal Resíduos Sólidos, no qual foram observados: a) a Gestão Fiscal do Município a que se reporta o Cadastro Único de Transferências Voluntárias (CAUC); b) a disponibilidade do Município de Belém para arcar com contrapartidas nos objetos pactuados; c) a estrutura técnica e administrativa do

Município para a gestão de transferências voluntárias; d) os instrumentos de planejamento definidos na Lei federal de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos.

Posteriormente, na segunda fase, por meio de avaliações pertinentes, identificaram-se os fatores revelados como desafios, os quais demandaram o estabelecimento de estratégias para minimizá-los, e os fatores destacados como oportunidades, que facilitariam a captação de recursos de transferências voluntárias pelo Município.

Para tanto, informações constantes nos bancos de dados oficiais da Controladoria Geral da União (CGU), do Sistema de Convênios (SICONV), do Senado Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria Municipal de Saneamento de Belém (SESAN) e da Secretaria Municipal de Planejamento de Belém (SEGEP) complementaram a pesquisa.

**b.3) Etapa 3** - A partir da análise dos resultados das etapas anteriores, que possibilitaram conclusões respaldadas nos aspectos teóricos apresentados, foram sugeridas propostas de melhorias para a gestão local do setor de resíduos sólidos do Município de Belém, favoráveis à captação de recursos de transferências voluntárias junto ao governo federal.

#### **1.4 Estrutura do trabalho**

O texto está dividido da seguinte forma: Depois da introdução, os capítulos 2 a 5 tratam do referencial teórico, que inclui reflexões acerca de temas relevantes que serviram de sustentação para a pesquisa, como competências federativas, políticas públicas, resíduos sólidos, financiamento das políticas públicas municipais e transferências voluntárias de recursos. Posteriormente, o capítulo 6 evidencia os resultados, avaliados e discutidos à luz do referencial teórico. Por fim, as considerações finais, no capítulo 7, trazem uma síntese da dissertação, retomando o debate com base nos resultados apresentados.

## **2 COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Neste capítulo, são tratados os principais aspectos atinentes ao federalismo brasileiro, tendo em vista que suas características refletem nas formas de relação e de articulação entre os entes federados para tratar de questões relacionadas com as transferências de recursos para a implementação de políticas públicas.

### **2.1 Federalismo e Repartição de Competências**

Segundo Kelsen (2000), o Estado é uma comunidade criada por uma ordem jurídica nacional. Accioly; Silva; Casella (2014) complementam definindo-o como agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob um governo independente, constituído por quatro elementos: (a) População permanente; (b) Território determinado; (c) Governo; (d) Capacidade de entrar em relação com os demais Estados.

Nesse sentido, ele tem como função essencial atuar na promoção do bem comum, que é representado pela garantia dos direitos fundamentais, refletidos na dignidade da pessoa humana. Para isso, o Estado organiza a sociedade e, ao assumir o papel intervencionista, interfere na vida econômica, social e política das pessoas (LIMA, 2008).

Independentemente da forma como intervém, Lima (2008) ressalta que tanto as teorias econômicas e políticas quanto as jurídicas consideram necessário algum tipo de atuação do Estado na sociedade, até mesmo naquelas consideradas livres e neoliberais.

Assim, na busca pela concretização dos fins para o qual foi criado, é necessário que se estruture por meio de uma forma, seja unitária, seja federativa, adaptável às suas necessidades. A forma unitária possui um poder central, em que o núcleo político detém o poder de todo o país, ao passo que, na forma federativa, existe a divisão do poder entre os vários entes do Estado (BASTOS, 2002).

O federalismo, entendido como sistema de organização do poder político, foi concebido a partir do século XVIII, aparecendo de forma inominada, primeiramente, na Constituição Norte-Americana de 1787. Mais tarde, foi expressamente previsto na

Constituição da Argentina (1853), na Constituição do Império Alemão (1871), na Constituição da Suíça (1874) e na Constituição do Brasil (1891).

No Estado federal, vários estados membros, que não são dotados de soberania, reúnem-se conservando parcialmente sua independência (autonomia), podendo alinhar as diretrizes das suas constituições com o objetivo de auto-organização. Bastos (2002) comenta que soberania e autonomia são conceitos que não se confundem. A primeira diz respeito ao caráter supremo de um poder, que não admite qualquer outro acima ou em concorrência com ele. A segunda, por sua vez, pressupõe a tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Nessa mesma linha, Bonavides (2009) enfatiza que a soberania pode ser de natureza interna ou externa. A interna diz respeito ao *imperium* que o Estado tem sobre o território e a população, bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata; a externa é a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados.

Destarte, ainda segundo o autor, emergem três premissas na formação dos Estados Federativos, que estão pautadas na autonomia política, econômica e financeira e presente em todos os países que o adotam. A delimitação das competências e a participação dos estados membros na vontade Federal, com quem é dividido o poder político para a tomada de decisões, ficam por conta dos preceitos de uma Constituição Federal, cuja existência se faz necessária.

Ataliba (1980) reforça que o federalismo representa a materialização, permitida pela Constituição, no qual ocorre a união de várias entidades políticas, dotadas de características diversas, sem soberania, estruturadas em unidades autônomas (político, administrativas e financeiras), mas, por outro lado, encontram-se amparadas por uma central, a União, esta, sim, dotada de soberania e, portanto, considerada um ente público internacional.

Legitimado no Brasil, o federalismo surgiu com a Proclamação da República de 1889, permanecendo como forma de Estado, ainda que, em determinados períodos, como durante a ditadura militar dos anos 70, tenha ocorrido a centralização do poder.

O modelo federalista brasileiro, de acordo com Lima (2008), assumiu sua feição atual com a Constituição Federal de 1988. De acordo com a autora, no artigo primeiro da Carta Magna, está consagrada a sua característica principal, que é a



formação de uma república indissolúvel, composta por três níveis de governo: a União, os Estados membros e os Municípios. Essas três esferas possuem, cada uma, autonomia administrativa (capacidade de auto-organização dos serviços públicos), política e financeira (capacidade de recursos financeiros próprios para seus gastos) e repartição de competência da matéria tributária privativa praticada entre os elementos da Federação.

Por sua vez, Silva (2004) ressalta que essa autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Desta feita, a distribuição constitucional de poderes é revelada como ponto nuclear da noção de Estado Federal.

As competências definidas na CF/88 são de duas ordens: legislativa e administrativa. Em ambos os casos, manifestam-se de maneira privativa (que somente pode ser exercida por determinada esfera como no caso, União, Estado ou Município,) e comum (complementar ou suplementar exercidas em concorrência com os demais entes federados).

No que diz respeito à competência legislativa, o Sistema de Repartição de Competências estabelecido na Constituição Federal de 1988 prevê competências exclusivas, que tratam de matérias que não podem ser repassadas ou delegadas pela União à outra entidade federada, importando, assim, em supressão da participação de qualquer outra entidade federal no seu desempenho; competências privativas, que são as possibilidades de os estados membros também legislarem sobre as matérias de competência da União, o que ocorrerá caso a União, em razão da sua vontade, edite Lei Complementar que trate, de forma ampla, sobre a determinada matéria (norma geral). Neste caso, poderá delegar aos estados membros que legislem de forma específica sobre o tema já tratado na norma geral (BRASIL, 1988).

As competências concorrentes, segundo Bonavides (2009), correspondem ao que se denomina dupla legislação, posto que a mesma matéria é objeto de tratamento legislativo de duas esferas: a nacional e a estadual. É um consórcio legislativo, onde à União cabe legislar sobre normas gerais, enquanto aos estados membros cabe legislar sobre matéria que não seja tratada por norma geral.

O exercício da competência concorrente pelo estado membro ocorre pela suplementação da matéria geral elaborada pela União, de acordo com as suas

peculiaridades e os seus interesses. Todavia, caso a União se omita para fazer essa elaboração, a Constituição faculta ao estado membro o exercício de “competência legislativa plena” sobre tais matérias (BRASIL, 1988).

Por fim, as competências comuns, em que todas as entidades federadas são outorgadas em igualdade de condições para o desenvolvimento de determinadas funções, dispendo de capacidade para tratar sobre determinadas matérias administrativas, que precisam ser desempenhadas de forma conjunta por todos os entes federados (LIMA, 2008).

A discriminação das competências administrativas foi disposta na CF/88 da seguinte forma:

- 1) **Competência privativa - Federal:** Defesa Nacional, Relações Exteriores, Comércio Internacional, Uso de Recursos Hídricos, Rodovias Federais, Planejamento Regional e de Recursos Naturais, Correios e Telégrafos, Polícia Federal e de Fronteiras; Regulamentação: bancos, moeda, relações trabalhistas, transporte internacional, desenvolvimento urbano, minas e energia, seguro desemprego, educação, imigração, direitos dos cidadãos e dos índios, Seguro Social, Serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional, Exploração diretamente ou mediante concessão ou permissão dos serviços de telecomunicação, radiodifusão sonora e de sons e imagens; de instalações de energia elétrica; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário; de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; portos marítimos, fluviais e lacustres (BRASIL, 1988);
- 2) **Competência Comum - Federal/Estadual/Municipal/Distrito Federal –** Saúde, Educação (Superior, Técnico, 1º e 2º Graus), Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, Proteção do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural; Fomentar a produção agropecuária; Distribuição de Alimentos; Moradia; Proteger e preservar o meio ambiente e combater a poluição, Saneamento Básico, Assistência Social, Polícia, Energia Hidroelétrica (BRASIL, 1988);
- 3) **Competência Privativa - Estados -** São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, Explorar

diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, Instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

- 4) **Competência Privativa – Municipal** - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, Educação Pré-escolar e ensino fundamental; Saúde, Uso do Solo Urbano; e Conservação do Patrimônio Histórico e Cultural (BRASIL, 1988).

Segundo Souza (2005), a Carta Constitucional definiu as competências características dos três níveis de governo, tendo destinado à União o mais importante conjunto de competências exclusivas, cabendo aos Estados a competência residual. Todavia, para a maioria dos serviços públicos, foram previstas competências concorrentes, comum aos três níveis, arranjo que acabou por gerar ambiguidades e disputas entre os três entes federados, sobre as responsabilidades para os serviços.

Vale destacar, no tocante ao financiamento das necessidades coletivas, que, na CF/88, foram estabelecidas as competências tributárias, que compõem o chamado federalismo fiscal, definido por Silva (2004, p. 89) como:

o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.

Dessa maneira, visando à garantia dos direitos de liberdade, o texto constitucional brasileiro discriminou, exaustivamente, as competências tributárias, estipulando limites ao poder de tributar, sob a égide de um federalismo fiscal cooperativo, que pressupõe a discriminação de rendas baseada na fonte e na distribuição do produto arrecadado.

Há de se notar que as competências tributárias determinam que os tributos podem ser criados, somente, por força de lei, em sentido estrito, elaborada pelo Poder Legislativo, em processo adequado regido pelo princípio da predominância do interesse de cada ente regional ou local (KOHAMA, 2003).

As questões levantadas pela doutrina em torno da repartição de competências e encargos entre os entes da federação, definidas na Carta Constitucional, evidenciam o seu caráter autoexplicativo em relação às atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sistema tributário, estabelecendo, ainda, os mecanismos de distribuição da receita, contudo o mesmo caráter não ocorre com a descentralização das responsabilidades relacionadas à oferta de bens e serviços públicos (REZENDE, 2006).

Dito de outra forma, ao mesmo tempo em que se dividiram claramente os recursos tributários, toda a clareza se dissipou na delimitação da área de atividade de cada nível de governo. De fato, ficaram nitidamente definidas as competências exclusivas do governo federal, restando uma série de atribuições incluída nas áreas “cinzentas” das competências comuns e da legislação concorrente entre este e os Estados e Municípios (BIJOS, 2013).

Destarte, a sobreposição de responsabilidades, aliada aos inúmeros problemas sociais do País, resulta em cenário no qual vigora a disputa pelos escassos recursos públicos. Nesse caso particular, Montoro Filho (1994) observa uma relação de subordinação dos Estados e dos Municípios perante a União, incompatível com o efetivo federalismo fiscal.

Assim, segundo o autor, surgem os mais variados conflitos sobre quem deve prover e financiar esses bens e serviços. Essa disputa, absolutamente, não é desprezível, já que a maioria dos gastos estaduais e municipais se localiza em áreas conjuntas, tais como educação, saúde, saneamento básico. E essas são as áreas que, em razão da gravidade dos problemas sociais no Brasil, exigem grandes recursos. Contudo os recursos públicos são insuficientes para enfrentar tal situação.

Nesse contexto, o debate brasileiro, na perspectiva das políticas públicas vinculadas à concepção do federalismo cooperativo e seus instrumentos de atuação conjunta, continua em pauta e será abordado no próximo item deste capítulo.

## **2.2 Políticas Públicas e Funções do Estado**

A expressão políticas públicas está presente no dia a dia do brasileiro, sendo objeto de discussão no meio acadêmico, político, nas organizações públicas, entre outros. É muito comum o seu uso nas situações que envolvem a prestação de serviço público.

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, Políticas Públicas nasce nos Estados Unidos da América (EUA) como subárea da Ciência Política, focando os estudos sobre a ação do governo. Na Europa, os estudos basearam-se em teorias explicativas a respeito do papel do Estado e de suas instituições, distinguindo-se no governo como promotor, mais do que na produção de suas ações (DIAS; MATOS, 2012).

Com relação ao significado do termo política pública, faz-se necessário afirmar que sua origem está atrelada aos países de língua inglesa, sendo traduzido como *public policy*, vinculando-se ao sentido da palavra “política” em português.

As abordagens que tangenciam as políticas públicas fazem um direcionamento para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos, já que estes buscam atingir resultados em diversas áreas com vistas à promoção do bem-estar social.

Além dessa concepção, é importante registrar a posição de Heidemann (2010) na perspectiva de que política pública vai muito além das políticas governamentais. Para ele, na produção de um bem público, também existe o esforço dos agentes não governamentais, que é distinto do esforço do setor empresarial e do mercado.

Na medida em que assume essa visão holística, a disciplina Políticas Públicas torna-se território de várias outras disciplinas, como a Filosofia, a Psicologia, a Sociologia, a Economia entre outras, na perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (SOUZA, 2003).

Na concepção de Secchi (2014, p. 02):

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Desse modo, fica claro que a definição de política pública perpassa por múltiplos entendimentos no mundo acadêmico, entretanto há de se ressaltar que a sua finalidade sempre é o bem-estar social.

É oportuno citar que os estudos em torno do tema políticas públicas datam de pouco tempo no Brasil, com destaque para o período pós-democratização, momento em que se registraram significativas transformações políticas, econômicas, sociais e

culturais. Nesse sentido, Trevisan; Bellen (2008) asseveram que as últimas décadas têm registrado o ressurgimento e o crescimento do campo de conhecimento das políticas públicas, em especial no País, devendo esse novo fôlego, em grande parte, às alterações históricas, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade e encaradas pelos governos como desafios, que se traduziram em modificações sobre a forma de compreendê-las.

Em que pese esse avanço no tratamento da questão, Souza (2003, p.16) ressalta que:

o atual estágio de políticas públicas no País evidencia uma quantidade relevante de estudos sobre o tema, mas sabe-se muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual, como, por exemplo, as diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implantadas. Quando se reporta aos municípios a situação é bem mais delicada, apesar destes constituírem o lócus primordial do contato direto com o cidadão brasileiro, a abordagem de políticas públicas ainda é muito limitada, focada em aspectos meramente econômicos e normativos.

Destarte, é necessário prosseguir com estudos em uma perspectiva mais abrangente, que, além de considerar leis e regras, favoreça a interação entre as diferentes esferas do poder.

Em relação ao ciclo de políticas públicas, Souza (2003) retrata-o como uma sequência de fases interativas-iterativas, sequenciais e interdependentes necessárias à produção da política. Para Trevisan; Bellen (2008), o agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo envolvendo a definição de quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem.

Nesse sentido, as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2000 apud TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 531). Na mesma linha de pensamento, Cardozo Brum (2013, p. 124, tradução nossa) ratifica que:

O ciclo teórico de políticas e programas públicos são identificados em três estágios fundamentais-formulação, implementação e avaliação, depois do qual se reinicia um novo processo em que a formulação é retroalimentada com os resultados da avaliação (reformulação)

De forma simplificada, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101) definem as etapas de formulação, implementação e avaliação da seguinte maneira:

A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política.

Assim, na etapa formulação, é identificado e delimitado o problema, sendo realizados diagnósticos para determinar possíveis soluções e prioridades. Cardozo Brum (2013, p. 126, tradução nossa) define, de forma clara e objetiva, essa fase como:

A formulação (análise prévia, com referência à ação) toma como base uma definição de diagnóstico e problema, para gerar e analisar soluções alternativas, cuja finalidade é selecionar aquela considerada mais adequada.

É importante mencionar que, para serem “públicas”, deve-se considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios das políticas e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público, que é de fundamental importância.

A segunda fase corresponde à implementação, envolvendo tanto o conhecimento técnico quanto uma intensa atividade política, com os diferentes atores interagindo conforme seus interesses e defendendo as propostas que lhes são mais favoráveis. Essa fase compreende as decisões e ações para fazer a política sair do papel e funcionar efetivamente, buscando atingir os objetivos previamente estabelecidos.

Para isso, é preciso considerar o planejamento, a organização do aparelho administrativo, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários à consecução das atividades.

No Brasil, dado que o planejamento governamental é impositivo para as diferentes esferas governamentais, conforme determinação constitucional (art.165), foram definidos os três instrumentos que norteiam a execução dos objetivos nacionais discriminados nas políticas públicas. São eles:

- a) o Plano Plurianual (PPA), que define as diretrizes, o objetivo e as metas para um período de quatro anos;
- b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as metas e prioridades do que foi estabelecido no PPA, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- c) a Lei Orçamentária Anual (LOA), conhecida como lei de meios, tem como principal objetivo estimar as receitas e fixar despesas, cuja execução irá possibilitar a concretização da política pública.

O PPA, a LDO e a LOA são tratados como Leis de Iniciativa do Poder Executivo, aprovadas pelo Legislativo que definem, de forma geral, os projetos de governo para determinado período com base nas necessidades de uma população, buscando o equilíbrio entre receitas e despesas.

Para além de uma peça orçamentária, Matias-Pereira (2003, p.117) apresenta a seguinte definição para planejamento: “um processo dinâmico e não estático”, o qual está contido em um ciclo contínuo de “formulação, implementação, monitoramento e avaliação de resultados”.

As discussões acerca do tema, doutrinariamente, remetem para a participação dos atores. Segundo Matus (1997, p. 9), “o planejamento não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países”.

Adicionalmente, Polo (2009) retrata a necessidade de concebê-lo como um processo mediante o qual se procura definir claramente o que fazer e como fazer, visando à utilização racional dos recursos disponíveis para que, com eficiência, eficácia, efetividade e humanização, os objetivos pretendidos possam ser atingidos.

o orçamento público não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político, uma vez que nele são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário. Não se trata de uma escolha

somente econômica, mas principalmente resultado de opções políticas, refletindo a correlação de forças sociais presente na sociedade (SALVADOR, 2010, não paginado).

Cabe destacar que o que acontece na fase de implementação das políticas públicas influencia, sobremaneira, no seu resultado efetivo, almejado pelos formuladores. Segundo Silva (1999), o bom desenho da política deve considerar os problemas potenciais para sua implementação.

Lima e D'Ascenzi (2013) destacam, ainda, duas abordagens hegemônicas em torno do processo de implementação, uma focada na análise formulação, a qual determina que, uma vez criada a política, o processo de implementação seria conformado a um processo técnico, de cima para baixo (*top down*), e a outra enfatiza os elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, de baixo para cima (*bottom up*). Diante disso, eles destacam que ambas têm limitações em razão da importância dada aos elementos normas e discricionariedade, porque



deve existir uma interdependência entre o processo de formulação e de implementação.

Como proposta propulsora da ação de políticas públicas factíveis, os autores colocam a integração dos elementos principais dos modelos citados e a inserção de variáveis cognitivas como as visões de mundo dos agentes envolvidos, suas estratégias, normatividades e intencionalidades próprias.

A função da etapa de avaliação de políticas públicas sofreu deslocamentos teórico-discursivos ao longo dos tempos. Segundo Faria (2005), o ponto de partida remete à década de 1960, em que ela esteve concentrada no fornecimento de informação, de forma a garantir *feedbacks* para correções de rumo. Em 1980, a função de (re) alocação passou a ser destacada, sobretudo a busca pela eficiência na alocação de recursos com base em critérios racionais do processo orçamentário. A década de 1990 marca a última fase evidenciada pela literatura, na qual o deslocamento teórico-discursivo é fortemente marcado pelo questionamento do papel do Estado, aliado à influência da nova administração pública. Para Cotta (2001, p. 91).

a avaliação tem sido classificada em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados).

Não se pode deixar de mencionar que hoje há quase um consenso entre os estudiosos, acerca de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente.

Essa situação decorre das transformações no ambiente como consequência do processo globalização, que, ao demandar novas exigências sociais e tecnologias, atinge todos os setores, inclusive as instituições governamentais, forçando o administrador público a adaptar-se à nova realidade.

Nesse sentido, cabe destacar o papel da gestão pública, que, sob a ótica da administração, é relacionada ao conjunto de recursos decisórios e à aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir (MINTZERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, apud REZENDE, 2006).

Em uma perspectiva normativa, a gestão pública pode ser caracterizada como “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar

metas individuais e coletivas” (ALBI, 1997, p. 19; OLIAS, 2001, p. 3 apud VIDAL, 2014). Para tratar das mudanças organizacionais no setor público, é importante citar alguns dos principais modelos de gestão na Administração Pública e sua transição. Na evolução da gestão pública no Brasil, destacam-se três fases: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

O patrimonialismo, mesmo não sendo concebido de forma organizada, foi o primeiro modelo de administração do Estado brasileiro, sua principal característica é a falta de distinção entre os bens públicos e os privados. O modelo burocrático surgiu da desorganização do Estado na prestação de serviços públicos aliados à corrupção e ao nepotismo, tendo extrema importância na constituição da Administração Pública brasileira, mas como a principal preocupação era no controle, visando combater sintomas da era patrimonialista, esse modelo pode ter-se voltado somente para o Estado, preocupando-se apenas em manter o controle perdendo, dessa forma, seu verdadeiro significado perante a sociedade (SILVA, 2013).

As mudanças na ordem internacional, sobretudo como a expansão do capitalismo mundial, influenciaram a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial que passou a ser mais condizente com a realidade nacional, isto é, com o princípio da supremacia do interesse público.

Para Réus (2012), a realidade sempre se constitui pela “mistura” de vários modelos e convivência deles, os quais vão se alternando quanto ao seu grau de predominância ao longo do tempo.

Vale ressaltar, em relação ao foco da administração gerencial, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. O modelo propõe o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, orientada para resultados e para o aumento da governança<sup>2</sup> do Estado, representada pela sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência.

Nesse campo, o enfoque das ações governamentais é direcionado para os resultados, mediante a interação de estratégias, planejamento, flexibilidade e sem perder de vista o foco no cidadão beneficiário. Em paralelo, novas propostas de gestão pública foram formuladas, voltadas ao exercício da democracia, considerando o homem como ser político, capaz e ativo ao seu ambiente. Denhardt

---

<sup>2</sup>Refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais, que inclui, entre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas (Melo apud Santos, 1997, p. 341).

(2012) descreveu um modelo de Administração Pública direcionado ao cidadão, denominado Novo Serviço Público (NSP). Esse modelo surge para reafirmar valores da democracia, da cidadania e do interesse público.

Vale lembrar que a Nova Gestão Pública é a expressão do modelo gerencial, orientada para resultados do fazer mais com menos e da adoção de indicadores de desempenho. Na vertente da transparência, observam-se, ainda, os princípios da *accountability*<sup>3</sup>.

Nesse aspecto, a gestão transparente não somente implica o pronto atendimento às demandas dos cidadãos, mas também busca o fomento à Administração Pública para a participação da sociedade, por meio de atuação proativa, espontânea, pautada na ética, em que “o próprio serviço público é visto como extensão da cidadania; motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 269).

O acesso à informação é um dos pilares da gestão pública democrática. Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 consagra o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

A Lei nº 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação, representa um avanço, já que é o ponto de partida para respostas, sempre provisórias, a essas questões. Mais do que parâmetros substantivos, a lei estabelece procedimentos para o diálogo e enriquece o processo de interpretação acerca da aplicação do princípio da transparência do qual o acesso à informação é um dos pilares, ao ampliar os canais e procedimentos, institucionalizados e legítimos, para atuação dos diversos atores envolvidos (BRASIL, 2011).

Além dos procedimentos para o acesso à informação, a lei define como atribuição de todos os órgãos e entidades públicas assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, bem como protegê-la, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade (art. 6º, I e II). Além disso, é dever do Poder Público, no âmbito de suas competências,

---

<sup>3</sup> Palavra de origem inglesa e sem tradução para o português, mas comumente associada à obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de se responsabilizar por elas perante a sociedade.

independentemente de requerimentos, promover, em local de fácil acesso, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, por ele produzidas ou custodiadas (art. 8º). O Portal de Transparência do governo federal, gerenciado pela Controladoria Geral da União (CGU), é um bom exemplo disso.

Em síntese, a transparência, um dos princípios da governança pública, e as iniciativas que visam aperfeiçoar os mecanismos de informações na gestão, de maneira que os cidadãos tenham acesso às ações dos gestores governamentais e à compreensão delas, são consideradas boas práticas de governança (CRUZ; SILVA, SANTOS, 2009).

No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas. No entanto ressalta-se que dar publicidade não significa, necessariamente, ser transparente, pois é necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

Para Ceneviva e Farah (2012), o êxito de avaliação de políticas públicas como um mecanismo de controle democrático e de responsabilização passa por duas condições: a clareza nas informações – o que requer um cuidado com a linguagem utilizada na divulgação da avaliação –, para permitir que cidadãos se apropriem dos resultados das avaliações e possam cobrar os agentes públicos, e a incorporação de regras e procedimentos de fiscalização por meio da participação popular.

Pautado nessas considerações, o próximo item trata do município e da descentralização das políticas públicas, definida na Carta Constitucional de 88, e suas implicações no desenho das relações intergovernamentais.

### **2.3 O Município e a descentralização de Políticas Públicas**

Na Administração Pública brasileira, o município corresponde ao poder local, que se tornou, após a Carta Magna de 1988, uma unidade política autônoma, responsável pela gestão dos serviços públicos, moldada na tese proposta pelo processo de descentralização, inserida no contexto da redemocratização para restaurar a Federação por meio do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, além de consolidar a democracia, por meio do

*empowerment* (empoderamento) <sup>4</sup> das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas (COSTA; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2010).

Campello; Matias (2000, p. 21) definem o município como:

[...] o espaço físico onde ocorre a produção de bens e serviços, a circulação de mercadorias, e onde realmente são implementadas todas as ações, sejam de origem da esfera Federal, Estadual ou Municipal, ou de origem privada. Neste contexto, o poder local, se apresenta mais próximo dos problemas, bem como suscetível ao controle da sociedade, mostrando-se mais adequado para atender às demandas sociais.

A autonomia política dos Municípios, no Brasil, está definida no Texto Constitucional de 1988, que insculpe a concepção federal e a ideia de que a aproximação entre os eleitores e seus gestores públicos facilita a fiscalização e cobrança por resultados. Assim a realização das ações governamentais em âmbito local é justificada pelo fato de captar com mais facilidade as preferências dos cidadãos.

Para Quintão (2013), consoante o destacado no quadro 1, a descentralização é concebida como uma repartição de poderes, ou seja, de um lado, encontra-se a esfera federal (governo central); e de outro, as unidades autônomas (estados membros), que possuem relativa independência, traduzida em autonomia, política, organizacional, financeira e também de responsabilidade pela execução de políticas públicas, sintetizadas em três dimensões: política, fiscal e de competências.

**Quadro 1** – Distinções conceituais da descentralização

<b>Dimensão</b>	<b>Concepção</b>
<b>Política</b>	Relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governos.
<b>Fiscal</b>	Relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado.
<b>Competências</b>	Relativa à responsabilidade pela execução de Políticas Públicas.

**Fonte:** Quintão (2013) adaptado de Arretche (2012, p.147).

<sup>4</sup>Um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder – psicológico, sócio cultural, político e económico – que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania.” (PINTO, 2001, p. 247).

Santos (2011) ressalta duas ideias centrais para compreender o significado, o propósito e o sucesso na formação de uma Federação: a de autonomia e a de participação. Em relação à primeira, a Constituição Federal de 1988 assegurou ao Município quatro capacidades:

a) de auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie de Legislativo Estadual ou Federal;

b) de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto;

c) de autolegislação sobre assuntos de interesse local e sobre outros, de forma suplementar e concorrente e

d) de autoadministração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local.

Entretanto, em relação à ideia central da participação, a situação do ente municipal é bem outra. Primeiro, é necessário esclarecer que tal participação é tomada no sentido de valoração da vontade política de todos os entes federados na construção da soberania da Federação, mas também no sentido de cooperação e ampliação da autonomia entre tais entes, obtida mediante uma repartição constitucional de competências que leve em conta a mesma vontade de todos os entes na sua formação (SANTOS, 2011).

Como se pode constatar, a CF/88 desenhou as competências características dos três níveis de governo, tendo destinado à União o mais importante conjunto de competências exclusivas, cabendo aos Estados a competência residual (SOUZA, 2005). Contudo, para a maioria dos serviços públicos, foram previstas competências concorrentes, comuns aos três níveis, arranjo com potencial para gerar ambiguidades e disputas entre os três entes federados, sobre as responsabilidades para os serviços.

Para alguns autores (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2005), os serviços de saneamento, juntamente com os de saúde, educação, assistência social, habitação e proteção ambiental, comporiam serviços caracterizando competências concorrentes. No caso particular do saneamento, a interpretação tem gerado conhecida polêmica, dado o artigo 30 da CF, que assegura competência aos Municípios para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, o que

tem sido interpretado como incluindo as ações de saneamento, logo, o reconhecimento da titularidade municipal.

Sobre esse aspecto, Souza (2005) aponta que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho compartilhada entre os entes federados, sinalizando para a cooperação entre eles, porém esta cooperação está distante de ser alcançada, por duas razões principais: pela diferente capacidade de os governos subnacionais implementarem as políticas públicas e pela ausência de mecanismos que estimulem a cooperação, ao contrário, acabam gerando competição.

Nesse contexto, a descentralização de políticas públicas, ou seja, a transferência da gestão de serviços sociais, como saúde, educação, saneamento básico, entre outros, aos Municípios é, portanto, um tema importante da agenda política a partir dos anos, 1980, sobretudo com a promulgação da CF/88. A partir dessa concepção, o capítulo seguinte focaliza as políticas públicas no setor de resíduos sólidos.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Neste capítulo, enfoca-se o setor de resíduos sólidos no contexto das políticas públicas brasileiras. Inicialmente, são apresentados conceitos pertinentes ao tema resíduos sólidos, seguido pela apresentação dos aspectos legais e institucionais do setor no Brasil. Posteriormente, destacam-se as interfaces entre os diversos agentes envolvidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

#### 3.1 Resíduos sólidos

As definições para a expressão “resíduos sólidos” são várias na literatura relacionada ao tema, sendo algumas mais elaboradas que outras. Na linguagem corrente, o termo é tido praticamente como sinônimo de lixo, mas para Carvalho e Oliveira (2011), a utilização da expressão “resíduos sólidos” é muito mais apropriada do que o termo lixo, uma vez que este dá ideia de material sujo e sem serventia, sem reaproveitamento, enquanto aquele se refere a algo que tem valor econômico e utilidade para alguém.

De acordo com a ABNT NBR 10.004/2004, resíduos sólidos são:

resíduos nos estados sólidos e semissólidos que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.

A definição contida na norma é abrangente e, em razão disso, procura classificar os resíduos sólidos de alguma forma, visando orientar os gestores nas estratégias de manejo para cada grupo de resíduo.

Nesse sentido, a classificação dos resíduos sólidos citada na norma e adotada por Mano; Pacheco; Bonelli (2005) segrega-os quanto à origem (domiciliar, comercial, público, hospitalar, industrial, agrícola e entulho), à composição química (orgânico e inorgânico), à presença de umidade (seco e úmido) e à toxicidade (perigosos e não perigosos).

No que tange à responsabilidade pelo gerenciamento, os resíduos sólidos podem ser classificados em dois grandes grupos, no caso, os Resíduos Sólidos



Urbanos (RSU) e os Resíduos Sólidos Especiais. O primeiro compreende os resíduos domésticos ou residenciais, comerciais e públicos. O segundo, por sua vez, contempla os resíduos industriais, de construção civil, radioativos, de portos, aeroportos e terminais rodoferroviários, agrícolas e de serviços de saúde (MANO; PACHECO; BONELLI, 2005).

É oportuno destacar que, para a gestão de resíduos sólidos, é relevante observar as diversas etapas do sistema, que vão da geração até a disposição final deles resíduos. A geração, no início da cadeia, tem significativo impacto no sistema, pois quanto mais resíduos gerados, maiores serão os volumes a serem coletados, transportados, tratados e dispostos no meio ambiente (MASSUKADO, 2004).

Após a geração, é necessário o acondicionamento, o descarte. Em alguns casos, ocorre o acondicionamento; em outros, o armazenamento dos resíduos sólidos. As próximas etapas do sistema são coleta, transporte, condicionamento/tratamento e destinação final.

Logarezzi (2004) ressalta que, nas atividades de consumo, o cidadão está envolvido de forma direta com a geração e o descarte; enquanto nas etapas de coleta, transporte e destinação final, seu envolvimento é indireto.

Há de se ressaltar que os resíduos sólidos urbanos, de acordo com Mano, Pacheco e Bonelli (2005), apresentam grande variedade de componentes, influenciada diretamente por fatores como o número de habitantes, o nível educacional, o poder aquisitivo, as condições climáticas, os hábitos e costumes da população. Essa diversidade faz com que os resíduos sólidos variem em natureza e em proporção conforme o local e a época do descarte, a natureza do refugo, entre outros fatores, como o teor de umidade. Os principais materiais que compõem os resíduos sólidos urbanos são: papel, plástico, vidro, metal, matéria orgânica e outros, como tecido, madeira e borracha.

Desta feita, a gestão das etapas do sistema tem se revelado como crescente desafio para a sociedade atual, especialmente para a Administração Pública, em razão da quantidade e da diversidade de resíduos, do crescimento populacional e do consumo, da expansão de áreas urbanas e da cultura histórica de aplicação de recursos insuficientes para a gestão ambientalmente adequada desses resíduos.

Garcia e Flores (2010) sustentam que o manejo incorreto dos resíduos sólidos ocasionam reflexos desastrosos na saúde pública, no meio ambiente e na

sociedade, razão suficiente para alertar o interesse público sobre a necessidade de políticas públicas que busquem reverter esse quadro.

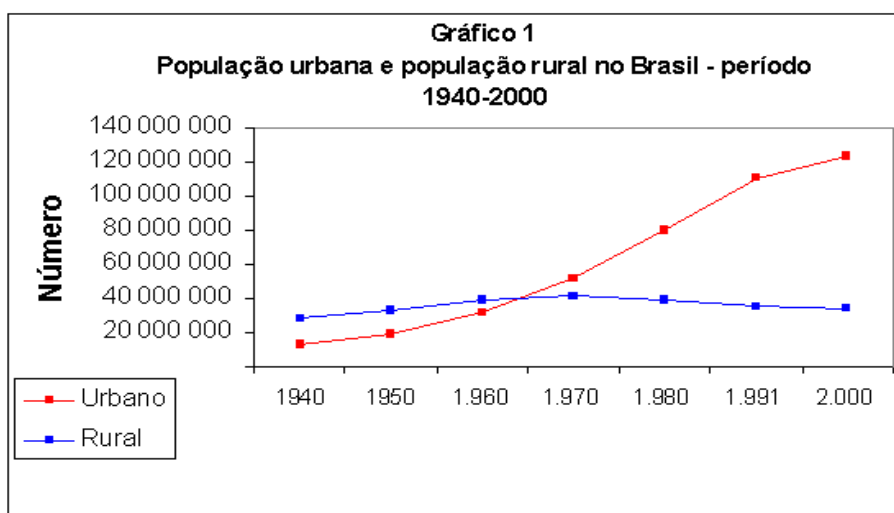
Os autores citam que engarrafamentos, desabamentos, perda do patrimônio, infestação de doenças, alagamentos, contaminação de lençóis freáticos pelo chorume são efeitos diretos e indiretos, que causam prejuízos econômicos, sociais e morais à população e ao erário público.

Na tentativa de modificar esse cenário, o Estado brasileiro, ainda que de forma retardatária, dada a complexidade do tema, vem procurando complementar seus instrumentos legais, com vistas à formulação de arcabouço jurídico institucional capaz de fomentar as melhorias no sistema.

### 3.2 Aspectos institucionais e normativos

A partir da década 1980, período de intensa urbanização no Brasil, a integração da questão dos resíduos sólidos ganhou destaque nos debates em torno das políticas públicas de saneamento, haja vista o agravamento dos problemas socioambientais decorrentes do grande crescimento populacional nas áreas urbanas e da destinação inadequada dos resíduos sólidos.

**Gráfico 1** – População urbana e população rural no Brasil – período 1940-2000



**Fonte:** Tendências Demográficas (2000); IBGE (2001).

Em decorrência da explosão demográfica, observada na metade do século XX, conforme demonstrado no gráfico 1, El-Deir (2014) ressalta que vários problemas ambientais tiveram lugar com o aumento do consumo, que, apesar de entendido como sinônimo de crescimento na economia, é vinculado à exploração de recursos naturais e à produção de resíduos que podem ser determinantes para degradar o ambiente e para dificultar a sustentabilidade do planeta.

Continuadamente, o crescimento da população e a limitação de recursos foram tornando intenso o desafio de manejo e controle dos resíduos sólidos em áreas urbanas, dificultando a implantação de alternativas técnicas apropriadas, socialmente justas e ambientalmente corretas. Com isso, a estruturação do setor foi sendo adiada, não sendo solucionados os problemas decorrentes da grande quantidade e da diversidade dos materiais descartados na sociedade moderna.

Apesar do consenso da necessidade de realização de ações efetivas em todas as etapas do sistema, da geração até a disposição final, o posicionamento do Estado brasileiro teve lenta evolução. De acordo com Demajorovic (1996, p. 40), na gestão de resíduos sólidos no Brasil, podem ser destacados importantes três marcos:

no início da década de 1970, quando se priorizou a disposição dos resíduos; no final dessa década, quando eram enviados para aterros sanitários e incineradores, e no fim da década de 80, quando surgiram as primeiras críticas desfavoráveis a este modelo implantado. Nesse contexto, as discussões avançaram, no sentido de buscar a formatação de uma política mais abrangente e útil para a gestão do setor, primando pela sustentabilidade.

Há de se destacar que, embora o tema tenha ganhado destaque recentemente no cenário brasileiro, há décadas, já é causa de preocupação no contexto internacional. Na perspectiva do desenvolvimento sustentável<sup>5</sup>, não há como se pensar em qualidade de vida sem pensar na qualidade do meio ambiente, pois uma está condicionada à outra. Assim o tratamento da temática passou a contemplar uma visão macro, que envolve aspectos econômicos, sociais, ambientais, entre outros.

---

<sup>5</sup>O termo “desenvolvimento sustentável” surgiu em 1980 no intitulado *World Conservation Strategy* (WCS), documento produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais Desenvolvimento sustentável e gestão de resíduos sólidos 143 (IUCN), em parceria com a World Wildlife Fund (hoje, World Wide Fund for Nature – WWF) e com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Magalhães (1998, p. 8, grifo nosso), ao ressaltar a importância do conceito de desenvolvimento sustentável, afirma que:

o desenvolvimento sustentável é capaz de durar ao longo do tempo, tendo em vista as suas principais dimensões que são: **econômica**, referente à capacidade econômica dos empreendimentos; **social**, concernente à incorporação das populações marginalizadas; **ambiental**, relacionada com a conservação dos recursos naturais e com a capacidade produtiva da base física; **política**, que diz respeito à estabilidade dos processos decisórios e das políticas de desenvolvimento; **cultural**, referente à preservação dos valores que asseguram a identidade cultural de um povo.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra, que aconteceu 20 anos depois da primeira conferência do tipo, em Estocolmo, Suécia, os países reconheceram o conceito de desenvolvimento sustentável e começaram a moldar ações com o objetivo de proteger o meio ambiente. Desde então, estão sendo discutidas propostas para que o progresso se dê em harmonia com a natureza, garantindo a qualidade de vida tanto para a geração atual quanto para as futuras no planeta.

No conjunto dos programas de ação definidos na Agenda 21 e adotados pelos 179 países presentes na Conferência, foi dedicado um capítulo exclusivo ao tema Resíduos Sólidos, no qual se destacam a política dos três Rs (Erres) – Reduzir, Reutilizar e Reciclar, que estabelece os quatro principais objetivos para o seu manejo adequado, determinando que a questão deve ser enfrentada por iniciativa de:

- a) redução na geração e conseqüentemente das fontes de poluição;
- b) aumento na reutilização e na reciclagem de produtos;
- c) adequada destinação no meio ambiente e
- d) ampliação no alcance dos serviços.

O intuito é diminuir o nível de esgotamento dos recursos não renováveis e aumentar a utilização de recursos renováveis, o que contribuirá para a sustentabilidade dos sistemas naturais. Tavares (2006) ressalta que ações como controle, monitoramento e fiscalização são cruciais para a gestão dos resíduos sólidos.

A partir da década de 1990, no Brasil, foi registrada uma sucessão de normativos legais que passou a tratar das questões ambientais, a começar pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, no art. 24, que compete à União,

aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar sobre a proteção do meio ambiente e a conservação da natureza. No art. 225, que trata exclusivamente sobre o meio ambiente, a Carta Constitucional traz a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ressaltando ser ele de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

A despeito do novo marco constitucional, somente 19 anos depois, foi promulgada a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, que trata da Política Nacional de Saneamento, conceituada em seu art.3º, inciso I, da seguinte forma:

[...] conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbana (BRASIL, 2007).

Mais recentemente, foi publicada legislação específica para regulamentar a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no setor, inserida na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Essa lei é considerada o marco para a articulação institucional no setor, incentivando soluções compartilhadas entre os entes federados, o setor produtivo e a sociedade em geral.

A lei em tela está dividida em IV Títulos e pode ter sua dimensão compreendida pelo seu artigo 4º:

Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, surgiram instrumentos inovadores na gestão dos resíduos sólidos, como a logística reversa, instrumento de desenvolvimento econômico e social, caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; a análise do ciclo de vida, que avalia os impactos ambientais de determinado produto, desde a extração da matéria-prima até o retorno do resíduo final ao meio ambiente e a coleta seletiva dos resíduos sólidos, previamente segregados, conforme sua constituição ou composição.

Os planos de gestão resíduos sólidos também estão entre os principais instrumentos disciplinados pela referida lei, entre eles, os Planos Nacional, Estadual e Municipal. Ao Poder Público local – Distrito Federal e Municípios –, compete a gestão integrada dos resíduos gerados em seus respectivos territórios.

A elaboração de planos para os Estados e Municípios é condição para estes acessarem os recursos da União, ou os que sejam por ela controlados. Na PNRS, também existe a previsão de financiamento para os Municípios e o Distrito Federal que fizerem a coleta seletiva com a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e que optarem por soluções consorciadas no planejamento da destinação e do tratamento de resíduos, tendo prioridade no acesso aos recursos (BRASIL, 2010).

Vale destacar um ponto importante definido na Lei nº 12.305, de 2010, o qual diferencia Gestão e Gerenciamento. A primeira é citada como o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, considerando as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. Portanto, diz respeito aos esforços humanos organizados, feitos em comum. A segunda refere-se ao conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final, ambientalmente adequada, dos rejeitos, de acordo com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ou com o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, exigidos na forma dessa lei.

Na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, o art. 35, em consonância com os objetivos da agenda 21, previu a necessidade de observação da ordem de prioridade de não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos

resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010).

Apesar do avanço institucional, especialmente no que tange ao aparato normativo delineado, as profundas desigualdades regionais existentes na infraestrutura de saneamento básico fazem da universalização e da melhoria dos serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos um objetivo a ser alcançado e conquistado pelo Estado e pela sociedade brasileira.

A relação direta entre os resíduos sólidos e os problemas ambientais, englobando a poluição dos recursos naturais (solo, água e ar) e a saúde humana, tem tido posição de destaque nas Políticas Públicas Ambientais no Brasil.

A deficiência nos serviços prestados afetos ao saneamento básico, neste incluído o eixo resíduos sólidos, é extremamente alto para a sociedade, porque, além do elevado gasto com despesas médicas, associado ao tratamento das doenças infecciosas e parasitárias, há, ainda, os custos relacionados à ausência de pessoas no trabalho, à perda de produtividade e à degradação do meio ambiente (ALBUQUERQUE, 2011).

De acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), que anualmente apresenta o panorama de resíduos sólidos, no Brasil, foram gerados 201.058 mil ton./dia de resíduos sólidos urbanos em 2012, perfazendo uma produção média maior que 1 kg/hab./dia. Vale observar que essa produção aumentou 4,1% em um ano, passando para 209.280 mil ton/dia em 2013, sendo oportuno ressaltar que esse valor foi superior ao da taxa de crescimento populacional de 3,7% observada no período.

Em relação ao volume coletado, dados do Sistema Nacional de Resíduos Sólidos (SNIS) demonstram que cerca de 91,30 % e 91,10% da população foi atendida com coleta regular de resíduos sólidos em 2012 e 2013, respectivamente. No entanto ainda é pouco expressiva a coleta seletiva, que, de acordo com esse sistema de informação governamental, foi de 36,50% em 2012 e de 32,50%<sup>6</sup> em 2013 (BRASIL, 2012, 2013).

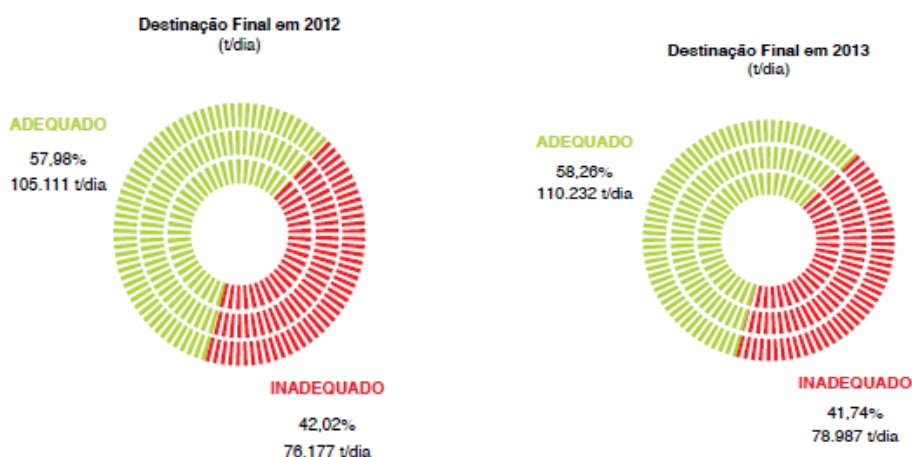
A grande diferença entre as coletas regular e seletiva resulta em maior volume que precisa ser encaminhado para as unidades de destinação final de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) no País. Vale citar que, em muitos municípios brasileiros,

---

<sup>6</sup> Ocorrência do serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares dos municípios participantes do SNIS-RS 2012-2013, em qualquer modalidade, segundo faixa populacional.

existem somente lixões a céu aberto para o recebimento desses resíduos. Na figura 1, é possível verificar que os índices de destinação final adequada dos RSU foram ínfimos no País, passando de 57,98% em 2012 para 58,26% em 2013 .

**Figura 1** - Destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos coletados no Brasil.



**Fonte:** Associação Brasileira de Limpeza Pública (ABRELPE). (2014). Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. Recuperado de [www.abrelpe.org.br/panorama/apresentacao.cfm](http://www.abrelpe.org.br/panorama/apresentacao.cfm)

Diante de tal panorama e alicerçado nos dados estatísticos, verifica-se que a realidade brasileira, no tocante ao tratamento e disposição final de resíduos sólidos, é um dos graves problemas que afetam a sociedade, tal como afirmado por Martins (2006, p. 88):

como um dos itens que constituem o serviço de saneamento básico, a coleta e disposição adequadas dos resíduos sólidos correspondem modernamente a um dos maiores dilemas das grandes cidades, apresentando facetas sócio-ambientais, econômicas e políticas.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, que tanto a LNSB (art.2º, inciso IX) quanto a PNRS determinam que os serviços públicos de Saneamento Básico devem ser prestados com base na transparência das ações, apoiados em sistema de informações e processos decisórios institucionalizados e considerando o controle social (art.2º inciso X), pretendendo, com isso, atingir o principal fundamento da lei: o acesso à universalização. Item não atendido pela grande maioria dos municípios brasileiros.

Conforme dados do diagnóstico realizado pelo Instituto Trata Brasil em 2014, 66 municípios, dos 100 maiores municípios brasileiros, não dispõem de Planos Municipais de Saneamento Básico, mesmo após os sete anos de vigência da LNSB.



Considerando a relevância que essa lei atribuiu ao Plano Municipal de Saneamento Básico, como instrumento para a universalização dos serviços, esse quantitativo é muito inferior ao esperado. Ademais, ao considerarem todos os requisitos da Lei nº 11.445, de 2007 (plano com todos os elementos, conteúdo mínimo, participação social e regulação), somente foram identificados 12 municípios, dos 100 maiores, que contemplam os quatro componentes.

No tocante ao Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, os dados da Pesquisa Básica Municipal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2013, indicam que apenas 1/3 dos municípios brasileiros (33,5% da amostra de 1.865 municípios) declararam possuí-lo.

Essa situação faz com que a definição de investimentos para o setor fique comprometida, já que, nos planos, são definidas as soluções e metas a serem adotadas, bem como previstas as soluções compartilhadas, seja para regulação, seja para prestação de serviços.

Sob essa ótica, emerge a necessidade de firmar um novo processo, no qual devem ser destacados os papéis dos governos como coordenadores na promoção da preservação ambiental, levando em conta o tratamento da questão dos resíduos sólidos, cuja concepção se encontra retratada na PNRS, que, entre outras determinações, estabelece a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, assunto que será evidenciado no próximo item.

### **3.3 Cooperação da União, dos Estados e dos Municípios na política de resíduos sólidos**

Considerando que políticas públicas correspondem à totalidade de ações, metas e planos que os governos nacionais, estaduais ou municipais traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (AMARAL; CALDAS, 2008), o tema Resíduos Sólidos não pode ser separado das outras políticas.

Não é coerente dissociar uma ação na área da saúde do saneamento básico, já que este é um dos fatores mais importantes da saúde, tanto que, além de outras atribuições, compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Neste contexto, destaca-se a importância da integração entre as diversas políticas públicas que têm relação com os quatro componentes do saneamento, por

meio da parceria deste setor com os da saúde, do meio ambiente, da habitação, da energia, do transporte e do planejamento urbano, entre outros, visando ao sucesso dos esforços para a proteção da saúde humana e da preservação do meio ambiente (MOORE; GOULD; KEARY, 2003 apud HELLER, 2005).

O conceito de gestão integrada desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (2009) expressa:

[...] envolvimento de diferentes órgãos da administração pública e da sociedade civil com o propósito de realizar a limpeza urbana. Para tanto as ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento que envolve a questão devem se processar de modo articulado, segundo a visão de que todas as ações e operações envolvidas encontram-se interligadas entre si.

A difusão da gestão integrada presente nesse conceito se coaduna com a abordagem do pensamento sistêmico. Essa abordagem vem sendo identificada como necessária para se alcançar um futuro mais justo para o atendimento à população pelos serviços de saneamento. Mesmo existindo domínio das técnicas e da tecnologia, tal conhecimento, por si só, é insuficiente para a superação das necessidades da população (MASSUKADO, 2004).

A complexidade das situações vem demandando uma visão interdisciplinar e uma atuação intersetorial, com base em um paradigma de atuação ainda por se construir e consolidar, visando assegurar a participação da sociedade no processo. Aspectos técnicos e financeiros são, sem dúvida, importantes, mas na ausência de uma abordagem política, em que se privilegiem as condições sociais e as relações entre o sistema socioeconômico e o ambiente, não haverá uma verdadeira modificação do atual quadro (LUNDQVIST; NARAIN; TURTON, 2001 apud HELLER, 2005).

Logarezzi (2004) complementa afirmando que as ações relacionadas ao setor de resíduos sólidos devem ser pensadas e trabalhadas em longo prazo e pelas três esferas – Federal, Estadual e Municipal. Sob essa ótica, a Lei da PNRS menciona o princípio da visão sistêmica, que envolve a atuação das diferentes esferas do Poder Público e da sociedade civil na gestão dos resíduos sólidos, levando em consideração as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública, que devem ser analisadas como um todo, de modo abrangente, e em conjunto.

Para ampliar essa concepção, da parte para o todo, o marco regulatório do setor de resíduos sólidos foi favorável à adoção de instrumentos de cooperação federativa e de gestão associada dos serviços públicos, criando oportunidades para o estabelecimento de parceria visando à convergência dos interesses de preservação ambiental (HELLER, 2005).

Desde 2005, os serviços de saneamento básico contam com a efetiva contribuição dos instrumentos que regulamentam a gestão associada dos serviços públicos, estabelecidos na Lei de Consórcios Públicos nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, que cria um ambiente normativo mais adequado à adoção de instrumentos de cooperação federativa instituídos pela Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998.

Segundo Logarezzi (2004, p. 49), o consórcio institucionaliza:

a cooperação entre municípios, ou entre municípios e Estados, proporcionando o compartilhamento do poder decisório; fortalece a contratualização entre os entes consorciados; formaliza as contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas, o chamado contrato de rateio, e traz maior segurança jurídica ao acordo de cooperação federativa; permite alcançar escala de prestação dos serviços, especialmente para os municípios de menor porte e em algumas funções, como planejamento, regulação e fiscalização. Várias experiências de aplicação dessa Lei para a gestão associada dos serviços públicos de saneamento vêm sendo iniciadas no Brasil, muitas ainda em fase embrionária.

Não é por outra razão que, na PNRS, foram estabelecidos incentivos para a constituição de consórcios públicos. Segundo o artigo 45, os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo governo federal.

Apesar de a competência para a realização dos serviços públicos relacionados aos resíduos sólidos ser municipal, não menos importante são os papéis da União e dos Estados no contexto da efetivação da PNRS.

Ferraz (2014) considera que as imensas desigualdades de extensão territorial, organização e disponibilidade de recursos fazem com que os municípios dependam do papel de coordenação da União e dos Estados, por meio da visão regional e da transferência de recursos, para que consigam implementar, adequadamente, as funções correlatas aos resíduos sólidos.

A Carta Constitucional de 88, art. 21, XX, reserva à União competência de estabelecer diretrizes para o saneamento básico, assim como instituir normas gerais

para proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24,VI). Com a promulgação das Leis nº 11.445/2007 e nº 12.305/2010, destacou-se o papel da União no planejamento do setor, por meio dos Planos Nacionais de Saneamento Básico, coordenado pelo Ministério das Cidades e de Resíduos Sólidos, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

O primeiro plano deve conter os objetivos e as metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União (BRASIL, 2007), tendo sido aprovada por meio do Decreto nº 8.141, de 21 de novembro de 2013.

O segundo deve traçar o panorama dos resíduos no País como um todo, realizar diagnósticos, definir metas, programas e ações para sua gestão (BRASIL, 2010). A versão preliminar do plano, que já foi apreciada pelos Conselhos do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, das Cidades e da Saúde, aguarda publicação em decreto.

Os Estados têm a atribuição de elaborar o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, instituindo regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Além de exercer os papéis de planejamento, organização e integração das ações em resíduos sólidos em seu território, o Estado também pode realizar ações de conscientização e capacitação, transmitindo aos municípios maiores conhecimentos sobre suas responsabilidades, bem como as formas de solução. Vale destacar que a sua atuação, nos termos da PNRS, deve apoiar e priorizar as iniciativas do município, de soluções consorciadas ou compartilhadas entre dois ou mais municípios.

Como marco regulatório do saneamento básico brasileiro e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, foi repassada a responsabilidade da gestão econômica, social e política aos próprios municípios. Neste caso, eles são responsáveis diretos pelos serviços de limpeza pública, coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, pois são serviços públicos locais, cujos interesses prevalecem sobre os da União ou dos Estados (BRASIL, 1988).

É importante notar que os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos abrangem apenas materiais oriundos da coleta de resíduo

domiciliar e da coleta de resíduo originário da varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos. Tais atividades foram designadas, genericamente, pela Lei da PNRS, por exemplo, RSU, como resultado da combinação de resíduos domiciliares e resíduos da limpeza urbana.

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

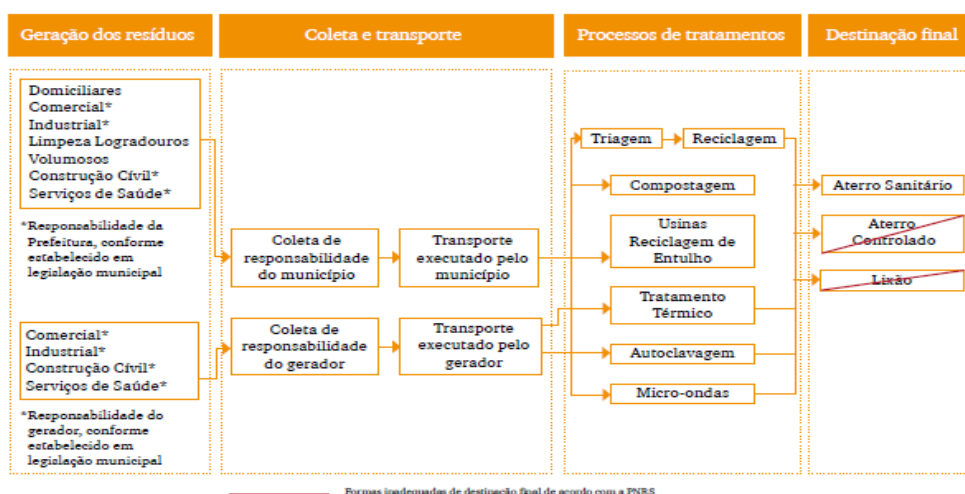
I - quanto à origem:

- a) **resíduos domiciliares**: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) **resíduos de limpeza urbana**: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) **resíduos sólidos urbanos**: os englobados nas alíneas "a" e "b"; (BRASIL, 2010, **grifo nosso**).

Todo o resíduo coletado deve ter destino adequado, não pode ser disposto de forma irregular, pois tem efeitos negativos quando realizados de forma incorreta, tais como, assoreamento de rios e córregos, entupimento de bueiros com consequente aumento de enchentes nas épocas de chuva, além da destruição de áreas verdes, mau cheiro, proliferação de moscas, baratas e ratos, todos com graves consequências diretas ou indiretas para a saúde pública (REZENDE, 2006).

De acordo com Carneiro (2006), os sistemas de resíduos sólidos utilizados na maioria dos Municípios do Brasil (61,19%) têm configuração caracterizada pelo menor *status* socioeconômico, pelo menor poder aquisitivo e apresentam apenas geração, acondicionamento, coleta, transporte e destino final dos resíduos sólidos. Segundo *PricewaterhouseCoopers - PwC* (2011), a configuração de um Sistema de Resíduos Sólidos desejável deve envolver os seguintes aspectos:

**Figura 2 -** Etapas do gerenciamento de resíduos sólidos do município



Fonte: PwC (2011).

O conhecimento e a compreensão de cada uma dessas etapas de execução dos serviços de limpeza urbana, coleta e transporte dos resíduos, tratamento e disposição final e as tecnologias existentes para cada fase do gerenciamento de resíduos sólidos são determinantes na escolha do modelo operacional a ser implantado.

Essa operacionalização deve ser avaliada levando-se em conta, ainda, aspectos ligados à sustentabilidade econômico-financeira. Segundo Costa (2010, p. 91)

o fator financeiro sempre foi relevante na evolução do setor de Saneamento no Brasil, seja por intermédio preferencial do poder público ou do privado, a ampliação da cobertura dos serviços tem se demonstrado função direta, entre outros aspectos, da disponibilidade de recursos e da elaboração de planos de engenharia financeira específicos para as necessidades de cada período da história nacional.

A sustentabilidade financeira corresponde ao conjunto de fatores que irão amparar a continuidade dos serviços públicos ao longo do tempo, o que envolve as formas de custeio, os investimentos em infraestrutura, em equipamentos, e de inovação tecnológica, além da aplicação de recursos na recuperação de passivos ambientais, como é o caso dos atuais lixões (PwC, 2011).

Apesar de os tributos propiciarem receitas próprias aos municípios, a descentralização das metas para a efetivação das políticas públicas, como é o caso dos resíduos sólidos, torna esses recursos, por vezes, insuficientes, gerando um *deficit* orçamentário.

Nesse contexto, as transferências de recursos intergovernamentais, tanto aquelas determinadas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional (obrigatórias) quanto as voluntárias (discricionárias), ganham papel de destaque na composição das finanças públicas municipais, tema contemplado no próximo capítulo.

## 4 FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

O entendimento das transferências voluntárias na composição das finanças públicas municipais e, conseqüentemente, nos custeios das políticas públicas é facilitado pela revisão das diferentes fontes de receita. Inicialmente, é preciso considerar que municípios contam com dois grandes grupos de receitas: as oriundas da arrecadação própria e as transferências intergovernamentais.

### 4.1 Finanças municipais e transferências intergovernamentais de recursos

Para viabilização de ações em relação às políticas públicas, o município necessita dispor de recursos financeiros. Nesse sentido, as finanças públicas ganham relevância na medida em que contribuem para fazer a política sair do papel e atingir os objetivos propostos.

A Carta Constitucional de 1988 atribuiu a esses entes competência própria para a arrecadação de receitas. Para Kohama (2003), receita pública é todo o ingresso de caráter não devolutivo auferido pelo Poder Público para alocação que permite ao ente público custear a prestação de serviços aos cidadãos. Este seria, portanto, o primeiro grupo de receitas do município.

No tocante à classificação das receitas públicas, Kohama (2003) destaca um tipo que divide a receita em originária, proveniente do próprio patrimônio do Estado, por exemplo, patrimoniais, agropecuárias, industriais etc., e em derivada, que são aquelas embasadas na atividade financeira coercitiva do Estado, representadas, principalmente, pelos tributos.

Essa classificação considera a competência deferida pela CF/88 aos municípios, para a instituição dos seguintes tributos:

- 1) **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU):** representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana.
- 2) **Imposto Sobre Serviços (ISS):** cuja relação dos serviços tributáveis é definida pela Lei Complementar nº 116/2003.
- 3) **Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI):** a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou

cessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

- 4) **Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelas instituições públicas municipais:** total da arrecadação do Imposto de Renda (IR), retido na fonte, sobre rendimentos pagos pelo município, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, nos termos do art.158, da CF/88.

Pertencem, ainda, a este grupo as taxas recolhidas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, as contribuições econômicas, sociais e de melhoria, as receitas patrimoniais, as receitas de prestação de serviços, as receitas provenientes da administração da dívida ativa e as receitas obtidas com a alienação de bens (KOHAMA, 2003).

Silva (1996) classifica, também, a receita pública em orçamentária, associada à disponibilidade de recursos financeiros que ingressam durante o exercício, representando fontes de recursos por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas; e extra orçamentária, que abrange os valores provenientes de toda e qualquer arrecadação que não figure no orçamento, não constituindo, portanto, renda do Estado. Seu caráter é de extemporaneidade ou de transitoriedade nos orçamentos.

O texto constitucional, no que diz respeito à competência tributária, é claro em relação ao dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de instituírem, preverem e efetivamente arrecadarem todos os tributos de sua competência constitucional.

É importante destacar que a receita pública, de acordo com o disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, flui para os cofres públicos de acordo com a sistemática operacional composta pelos seguintes estágios: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento (BRASIL, 1964).

A previsão indica a expectativa da receita por parte da Fazenda Pública e configura o que se pretende arrecadar no exercício financeiro seguinte, com o objetivo de custear os serviços públicos programados para aquele exercício, sendo fundamental para a elaboração do orçamento.

O lançamento consiste em um procedimento administrativo privativo da autoridade administrativa, tendente a verificar a ocorrência do fato gerador e a matéria tributável, a definir o montante a ser pago pelo sujeito passivo.



A arrecadação dá-se no momento em que os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado. De acordo com o artigo 35, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, caracterizando-se, dessa forma, o regime de caixa para a contabilização das receitas. Os agentes arrecadadores podem ser públicos, tais como, os postos fiscais e coletorias, ou privados, como os bancos autorizados. A estrutura de arrecadação tributária dos municípios brasileiros é predominantemente apoiada na rede bancária.

Recolhimento é o ato pelo qual os agentes arrecadadores entregam, periodicamente, ao Tesouro Público o produto da arrecadação. É neste período que se verifica o princípio da unidade de tesouraria, segundo o qual, devem ser englobadas no recolhimento todas as receitas, sejam orçamentárias, sejam extra orçamentárias, bem como as provenientes de operações de crédito.

Sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a lei complementar prevista na Carta Constitucional para tratar de finanças públicas, que prevê a responsabilidade na gestão fiscal, veio o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), definida, no artigo 2º, inciso IV, alínea a, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e de outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, as receitas provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência e as duplicidades, no caso o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. A sua apuração irá se dar somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores (BRASIL, 2000).

A RCL é utilizada para o cálculo de limites nos relatórios que compõem a execução orçamentária e a gestão fiscal dos entes da Federação, como exemplos, a despesa com pessoal, a dívida consolidada líquida e as operações de créditos.

É de fundamental importância que as gestões municipais realizem a avaliação da estrutura econômica do município, pois, a partir desta análise, serão evidenciadas as principais características que devem ser consideradas para o fortalecimento das receitas próprias, a eficiência fiscal e com impactos relevantes para o equilíbrio das contas.

Tristão (2003) entende que o desempenho da administração tributária é uma função do ambiente econômico e social, da estrutura tributária definida legalmente e dos esforços próprios da administração tributária. Entre os fatores ambientais que se deve compreender para avaliar a administração tributária, os principais apontados pelo autor são o nível de desenvolvimento, o grau de formalização da economia, sua abertura para o exterior e a estabilidade dos preços, ou seja, a inflação. A esses pontos, ele acrescenta, ainda, o nível de corrupção presente na fiscalização tributária.

Ainda segundo o autor, a importância da legislação tributária e do Direito Administrativo constitui fatores decisivos na organização interna da administração tributária. Dessa forma, a existência de uma infraestrutura institucional, que deve ser composta por um sistema de informações e um sistema de controle operacional que englobe a fiscalização e a arrecadação dos tributos, é fundamental.

No Brasil, a administração tributária é estruturada em conformidade com as atribuições de competências e funções que a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais distribuem. Cada jurisdição de governo tem a sua própria organização administrativa e, dentro dessa estrutura, encontram-se, no âmbito federal, o Ministério da Fazenda; no estadual, as Secretarias da Fazenda; e no municipal, a Secretaria de Finanças ou um Departamento de Tributação.

O segundo grupo de receitas considera uma das dimensões dos sistemas de equalização fiscal, no caso o da capacidade fiscal (de receitas), que, segundo Bordin (2003), visa dar recursos suficientes às unidades receptoras para garantir a provisão de serviços. Na tentativa de atingir tal objetivo, estão as transferências de recursos de uma esfera de governo para outra (transferências verticais) ou entre unidades de governo semelhantes (transferências horizontais), sendo, nessa política, utilizadas a partilha de impostos e as transferências intergovernamentais.

As relações fiscais intergovernamentais são fundamentais para garantir que sejam atingidos os objetivos e as funções do governo, com vistas ao desenvolvimento do País. Contudo é importante destacar que essa situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública, na medida em que os municípios passam a necessitar de volume de recursos cada vez maior para financiamento das políticas públicas.

Para Silva (2008), o processo de descentralização política e fiscal, que vem ocorrendo no Brasil desde os anos 1980, pode ser entendido como um processo de municipalização, sobre a composição e o perfil atual das finanças municipais.

Nesse aspecto, Santos (2011, p. 06) assevera que:

Os constituintes de 1988 acreditavam na ideia da cooperação entre os entes federativos, mas definiram que a descentralização deveria reger a distribuição de competências administrativas, sustentada no princípio da subsidiariedade, tal como previsto na Constituição alemã. Esse princípio estabelece que as esferas estadual e federal devem prevalecer sobre os governos municipais somente quando esses não estiverem aptos a executar eficientemente as políticas governamentais.

A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. No entanto, ao criar uma terceira esfera de poder em um contexto de enorme heterogeneidade entre os Municípios, o resultado foi que aqueles poucos de maior peso demográfico e econômico puderam beneficiar-se muito mais da sua condição de ente federativo do que a grande maioria. Como resultado, a estrutura federativa brasileira assumiu uma feição mais competitiva entre seus entes do que aquela cooperação pretendida.

Embora os tributos propiciem receitas próprias aos entes, a descentralização das metas torna esses recursos, por vezes, insuficientes e geram *deficit* orçamentário. Para compensar, o governo federal, detentor da maior parte das receitas nacionais, transfere recursos a fim de contrabalançar as desigualdades regionais.

Uma característica do sistema de transferências atual no Brasil é o fluxo vertical, para baixo, dos recursos. O governo federal transfere recursos aos Estados e Municípios e, por sua vez, os Estados transferem a seus Municípios. Não existem transferências dos Estados e Municípios ao governo federal, nem dos Municípios aos Estados. Também não há transferências entre Estados e Município (TRISTÃO, 2003).

Assim as finanças municipais apresentam composição de receitas basicamente estruturadas em receitas próprias e em transferências da União e Estados. Vale a ressalva de que a grande maioria dos municípios depende dos repasses constitucionais realizados, inibindo investimentos das gestões municipais em suas próprias estruturas de arrecadação.

Segundo Gomes (2007, p. 70), transferências intergovernamentais são:

repasse de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo

genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (p. ex., a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

As transferências intergovernamentais de recursos foram fortalecidas e aumentadas pela CF/88, estando inseridas no arranjo do Estado federal e da descentralização, dada a necessidade de promover a transferência da competência para executar políticas públicas aos entes subnacionais, notadamente aos entes locais, em sintonia com sua elevação a ente federado.

Se, no passado, os lugares diferenciavam-se principalmente por seus aspectos naturais, hoje, essa diferenciação resulta de variáveis de cunho social, político e econômico, compondo um território complexo e estabelecendo circuitos hierárquicos entre os lugares (CATAIA, 2001). Daí a necessidade de criar instrumentos que visem à realocação de verbas e entre as esferas da Federação.

Segundo Prado (2007, p. 68), em qualquer Federação, um sistema de transferências intergovernamentais de recursos atende, basicamente, a três funções principais:

i) obter o equilíbrio vertical entre níveis de governo no agregado, o que envolve geralmente transferências livres e legalmente definidas, muito frequentemente através de sistemas de compartilhamento ou então de transferências a que chamamos devolutivas, que ocorrem quando o governo federal ou estadual meramente arrecada o imposto e transfere a receita que foi precisamente obtida no território do governo estadual ou municipal que a recebe; ii) operar a equalização horizontal, reduzindo as disparidades em capacidade de gasto que decorrem de disparidades em capacidade econômica entre as jurisdições [...]; iii) viabilizar programas nacionais de prestação de serviços, aqueles programas que a Federação opta por manter sob algum grau de controle do governo federal, mas sendo a execução entregue aos governos subnacionais. Isto exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado através de transferências condicionadas, que pode ou não ser legalmente definidas.

De acordo com Barrera e Roarelli (1995), as transferências intergovernamentais se constituiriam em mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo, cujo destino seria a complementação das verbas necessárias para o cumprimento dos encargos de suas respectivas competências. Segundo os mesmos autores, o mecanismo de transferência iria se justificar por dois motivos:

primeiro, devido à existência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviços públicos; e, segundo, pela existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios do crescimento econômico, as quais acabam determinando diferenças na

capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades federativas (BARRERA; ROARELLI, 1995, p. 130).

A dimensão da importância das transferências intergovernamentais para as finanças públicas municipais é mais clara ao se considerar que, conjuntamente, a arrecadação própria dos mais de cinco mil municípios do Brasil corresponde a apenas 5% do total das receitas tributárias do País (ALMEIDA, 2005). Após as transferências, os municípios atingem 17% de participação na receita disponível (REZENDE, 2006). Isso demonstra que o fortalecimento financeiro que estes entes verificaram, desde 1988, ocorreu mais pelo aumento da participação nas transferências, do que pelo aumento da capacidade própria em tributar.

As transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal, sendo fundamentais para a compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências (BIJOS, 2013).

Para Silva (2005), tais transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos denominados por cotas (*revenue sharing*) ou por concessões (*grants*). De acordo com o autor, as transferências por cotas são aquelas determinadas por dispositivos constitucionais ou legais, com finalidade compensatória ou redistributiva (transferências constitucionais e legais). Por sua vez, as transferências por concessões (ou transferências voluntárias) independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos externalidade, compensação e redistribuição e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da Federação.

No contexto do federalismo brasileiro, as transferências intergovernamentais podem ser efetuadas do nível central para os níveis subnacionais de governo, ou seja, verticalmente e, também, por meio de transferências horizontais, realizadas entre entes de um mesmo nível de governo (PRADO, 2007), constituindo repasses de recursos financeiros, com base em determinações constitucionais, legais ou voluntárias.

Esse entendimento evidencia que, a princípio, os recursos podem ser transferidos em qualquer direção entre os entes envolvidos, entretanto, na prática, ela ocorre quase exclusivamente no sentido da União para Estados, Distrito Federal e Municípios e de Estados para Municípios.

As transferências constitucionais e legais caracterizam-se pela obrigatoriedade do repasse, decorrente de repartição de receitas tributárias originárias, “correspondendo às parcelas arrecadadas pelo governo central e repassadas aos demais entes da Federação”, ou por força de lei, visando “ampliar a capacidade geral de gasto dos GSN [Governos Subnacionais], aparecendo como receita virtualmente livre em seu orçamento” (PRADO, 2007, p. 47).

Na categoria das transferências constitucionais, encontram-se as maiores fontes de receita dos municípios. Da União, são efetuados os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), da compensação financeira pela exploração dos recursos naturais e a cota municipal da contribuição social do salário-educação. Dos Estados, os Municípios recebem, a título de transferências constitucionais, a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), atrelado às exportações dos Estados, e a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Ainda nessa categoria, estão as transferências de natureza multigovernamental do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 1988).

As transferências legais são as definidas por lei, de caráter automático e obrigatório, decorrendo de legislação específica infraconstitucional que estabelece os critérios de adesão, o instrumento de repasse, a forma de utilização dos recursos e as regras relacionadas à prestação de contas.

Além dos recursos provenientes da Lei Kandir, que desonera o ICMS sobre as exportações e compensa os Estados e Municípios por suas perdas em arrecadação, as transferências legais decorrem, principalmente, de programas do governo federal, na área de educação, executados de forma descentralizada, tais como: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Brasil Alfabetizado (BRALF). Para todos esses programas, as transferências são automáticas, isto é, dispensam a celebração de convênios e são realizadas mediante o depósito dos recursos em contas correntes específicas, as quais deverão ser utilizadas para a execução das despesas relacionadas às ações de cada programa (BRASIL, 1996).

As transferências do governo federal para a área de assistência social também fazem parte da categoria de transferências legais. Essas transferências, contudo, são realizadas na modalidade fundo a fundo. Novamente, as transferências não requerem a celebração de convênios entre os Municípios e a União, e os recursos são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para as contas específicas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) depois da habilitação. Em geral, cada programa possui uma conta corrente específica. O recebimento e a aplicação dos recursos passam pela supervisão dos Conselhos Municipais.

É oportuno destacar, ainda, que os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>7</sup>, criado em 2007, constitui modalidade de transferência legal, caracterizada como transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e pelas entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

#### **4.2 Transferências voluntárias: conceito, natureza dos recursos e instrumentos de operacionalização**

As transferências intergovernamentais voluntárias são caracterizadas por decisões discricionárias para propósitos específicos à realização de determinado investimento ou à manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado, com vinculação do recurso ao objeto pactuado, visando ao atendimento de programas constantes do orçamento central (GOMES, 2007), cuja definição legal no art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal é :

Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

---

<sup>7</sup>Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) nos exercícios de 2007 e 2008.

As transferências voluntárias não podem ser instituídas para pagamentos de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, com fundamento no art. 25, parágrafo 1º, I, III, da LRF e o art. 167, X, da CF/88.

Para Cotta; Fonseca; Pereira (2013), em um contexto em que os entes federados vivenciam a obrigatoriedade de ajuste fiscal em relação aos compromissos com dívida pública, além de se verem atrelados a prioridades com gastos sociais na saúde, na educação e no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, sobra-lhes pouca margem para gastos com outros tipos de políticas públicas.

Nesse aspecto, Bijos (2013) acrescenta que os recursos desse tipo de transferência são atrativos para Estados e Municípios, como fonte de implementação adicional para diversas políticas públicas, considerando que tais recursos se originam de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, transferidos pelos Ministérios e seus respectivos órgãos subordinados e entidades vinculadas, obedecendo à programação constante do Quadro de Detalhamento da Despesa de cada um deles.

Para o autor, as transferências voluntárias, de fato, não representam sua principal fonte de recursos, o que é positivo para assegurar a regularidade fiscal e a autonomia aos municípios na implementação de suas políticas públicas. Entretanto os recursos das transferências voluntárias não são considerados desprezíveis, mas sim atrativos aos entes locais, pois permitem que aumentem a capacidade de implementação de políticas públicas, principalmente às relacionadas com investimento, uma vez que se vive um contexto marcado pela rigidez orçamentária, por causa dos elevados gastos governamentais. Essas transferências também são “importante fonte de poder para o Executivo nacional, seja nas suas relações com o Legislativo nacional, seja nas suas relações com os governos e cidadãos subnacionais”. (SOARES; NEIVA, 2011, p. 13).

É importante destacar que o maior incremento nas receitas municipais deve-se às transferências constitucionais. Todavia o volume de transferências discricionárias aos municípios pelo governo federal, entre as quais estão as voluntárias, tem sido crescente desde o final da década de 90. Soares e Neiva (2011) mostram que essas transferências representavam 28,9% do total delas para os municípios, em 1997, percentual que aumentou para 57,9%, em 2008.



Convém destacar autores que argumentam de forma contrária, Arretche (2012) observa que o impacto dessas transferências sobre a receita pública municipal tende a ser marginal quando comparado com as demais modalidades de transferência. Sendo assim, a autora argumenta que, “[...] embora as transferências negociadas possam ter alguma relevância nas negociações entre o presidente e os parlamentares, seu impacto sobre os recursos municipais é provavelmente bem menos relevante do que se supõe.” (ARRETCHE, 2012, p. 599-600).

Bijos (2013) acompanha os apontamentos de Soares e Neiva e ressalta que as transferências voluntárias fazem pouca diferença na capacidade de oferta de serviços públicos pelos municípios. Os recursos necessários para esses fins têm origem em fontes regulares e independem de negociações político-partidárias.

Ainda de acordo com o autor, tal visão pode ser relativizada quando se avalia o baixo grau de discricionariedade dos orçamentos públicos municipais. Há uma profusão de normas que vinculam os recursos a determinadas áreas e tipos específicos de despesas. Além disso, quase todos os serviços públicos ofertados pelos municípios, tais como, educação, saúde, limpeza urbana e saneamento, são tipicamente intensivos em trabalho e comprometem a maior parte dos recursos com despesas de custeio, com destaque para as despesas com pessoal e encargos sociais.

Nesse contexto, as transferências voluntárias acabam se tornando fonte alternativa e estratégica de recursos para financiar os investimentos (BIJOS, 2013). Por essa razão, é bastante razoável que os prefeitos busquem recursos extras junto a órgãos federais e estaduais para realizar investimentos e despesas de capital, como a pavimentação de ruas, a aquisição de veículos, ambulâncias, máquinas agrícolas e equipamentos de saúde, a realização de obras de infraestrutura urbana e saneamento e a construção de quadras, praças, escolas e unidades de saúde.

A operacionalização das transferências voluntárias aos municípios é processada por meio de dois instrumentos formais, que são os convênios e os contratos de repasse. Cumpre citar, também, a figura dos termos de parceria, mas pelo fato de estarem diretamente relacionados às entidades privadas sem fins lucrativos, não são objeto deste estudo.

O convênio é o instrumento que disciplina a transferência de recursos do órgão concedente para o conveniente, com o objetivo de execução de planos de

trabalho, programas, ações ou projetos de interesse recíproco, com duração determinada, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007).

Segundo Candeia (2005), ao Estado compete a promoção do bem de todos, conforme objetivo expresso no art. 3º, item IV, da CF/88. Não desconhecendo o interesse macro do País, em que se revelam preocupações estatais nas áreas econômicas, sociais, culturais, públicas e privadas, os convênios possuem características eminentemente públicas, seja para a consecução sob a responsabilidade de entidade pública ou privada.

O autor continua explicitando que, no objetivo, importa que o interesse seja comum e não haja intenção de auferir lucro por meio da celebração de convênio. Tanto é assim que é vedado “destinar recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos”, conforme art. 5º, II, da IN STN n.º 01/97.

Desse modo, a justificativa para a celebração de convênio deve ser pautada em interesse público recíproco, existente entre os entes concedentes e os convenientes. De outra sorte, faltará o requisito basilar para a celebração de convênio: a finalidade pública (MARTINS, 2010).

Vale destacar que, nos termos do art. 10, da IN nº 507/2011, é vedada a celebração de convênios:

I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

O contrato de repasse é tipicamente utilizado pelo governo federal nas transferências de recursos da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a execução de programas federais por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais (BRASIL, 2007). As instituições financeiras, geralmente o Banco do Brasil e a Caixa, figuram como mandatárias da União.

Na essência, os contratos de repasse são idênticos aos convênios. A diferença entre eles se dá no aspecto operacional. Nos contratos de repasse, o dinheiro vai, inicialmente, da União para instituição financeira oficial, a fim de ser utilizado, especificamente, em programa predeterminado. Caberá ao órgão/entidade credenciado para recebimento e utilização dos recursos firmar acordo com as

instituições financeiras federais, que efetivarão a transferência final para os contratados.

Tanto os convênios quanto os contratos de repasse requerem o estabelecimento de um plano de trabalho e a apresentação de uma série de documentos e certidões por parte dos municípios (BRASIL, 2011).

No tocante à documentação exigida para a celebração desses instrumentos, importância tem sido atribuída pelo regramento normativo, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000, o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, ao Cadastro Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), que, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional.

É um serviço informatizado, criado e gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo objetivo exclusivo é o de simplificar a verificação do atendimento, pelos Entes da Federação, de requisitos fiscais para a transferência voluntária de recursos da União, que possibilita o acompanhamento da regularidade jurídica, que compreende a prova da atualidade dos dados cadastrais junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, da Receita Federal do Brasil; da regularidade fiscal, compreende a prova da atualidade das seguintes comprovações: Certidão Negativa de Débitos Relativo às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros, Certificado de Regularidade do FGTS e Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; e da regularidade econômico-financeira, compreende a inexistência de pendências ou restrições no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) e na prestação de contas de recursos recebidos da União. Assim os principais itens apresentados no sistema sintetizam os seguintes requisitos: obrigações de Adimplência Financeira; Adimplemento na prestação de contas de convênios, obrigações de transparência e adimplementos de obrigações constitucionais ou legais.

Para Cesar e Monteiro (2008), além da função relativa ao gerenciamento de transferências voluntárias, o CAUC também constitui importante instrumento de controle da gestão fiscal e tributária dos órgãos da Administração Pública, servindo como ferramenta de desburocratização e de transparência fiscal.

Ressalta-se, todavia, que o sistema espelha as informações de cadastros e de sistemas específicos geridos por diversos órgãos integrantes do governo federal, como a Receita Federal, a Procuradoria da Fazenda Nacional, a Caixa Econômica, ente outros. Por isso eventuais solicitações de esclarecimento ou contestações a respeito de qualquer ocorrência devem ser apresentadas aos órgãos ou entidades responsáveis pela atualização do registro do conveniente.

As etapas do processo de transferências voluntárias, seja na ótica do concedente, seja na ótica do conveniente, são, atualmente, desenvolvidas no ambiente virtual do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encarregado de definir as diretrizes e normas a serem seguidas por todos os órgãos e as entidades públicas.

Esse sistema constitui uma ferramenta eletrônica que reúne e processa informações sobre as transferências de recursos do governo federal para órgãos públicos e privados, sem fins lucrativos. A sua criação, em 2008, atendeu recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), proferida no Acórdão 2066/2006, com o objetivo de dar mais transparência e publicidade às transferências voluntárias pela União com Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos.

9.1.determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executadas, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias. (BRASIL. TCU, 2006)

Por conta disso, a partir de 2008, todos os convênios e contratos de repasse do governo federal passaram a ser abrigados nesse sistema. Da formalização da proposta até a prestação de contas, toda a documentação é inserida no sistema pelos municípios e analisada pelos técnicos dos órgãos concedentes ou das agências financeiras oficiais federais. Os deputados também têm acesso ao sistema, podendo acompanhar todo o ciclo de gestão da transferência voluntária que está atrelada a uma emenda parlamentar.

A implantação desse sistema objetivou dar transparência à democratização na distribuição dos recursos públicos por meio das transferências voluntárias, visto que os órgãos responsáveis pela execução das políticas devem publicar, anualmente, a relação dos seus programas, projeto e atividades, no Portal de Convênios. Assim os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades privadas sem fins lucrativos têm a possibilidade do envio eletrônico de propostas, fato que, inegavelmente, proporciona igualdade a todos os proponentes para pleitear os recursos federais destinados à execução de projetos e atividades de interesse comum, independentemente de filiação partidária. Por isso o SICONV pode ser considerado um sistema apartidário e democrático, na medida em que atende, da mesma forma, todos os municípios.

De acordo com Cesar e Monteiro (2008), para que se tenha acesso ao SICONV, é importante que se observem algumas noções básicas sobre os convênios e contratos de repasse, pois estes envolvem, fundamentalmente, quatro fases, que se desdobram em vários procedimentos, no caso:

- a) Proposição – início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação, a partir da identificação das necessidades existentes na comunidade;
- b) Celebração – depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada e atendimento dos requisitos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Execução – utilização dos recursos pactuados;
- d) Prestação de contas - abrange os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade dos instrumentos pactuados, cabendo ao conveniente zelar pela tempestividade das informações.

Adicionalmente, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 estabelece os pormenores da celebração de convênios entre a União e os demais entes, em consonância com o Decreto nº 6.170/2007, incluindo as exigências demandadas pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Controladoria Geral da União, elucidando todo o trâmite que deve ser observado. Paralelamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é um dos instrumentos de planejamento do governo federal, regulamenta, todos os anos, o art. 25 da LRF, que trata desse assunto.

### 4.3 Fatores determinantes na realização de transferências voluntárias

O aporte de recursos nas políticas públicas depende tanto do volume de recursos quanto da fonte disponível. No caso dos recursos alocados no Orçamento Geral da União, os demais entes têm acesso à Lei Orçamentária Anual por meio de emendas parlamentares ou por meio de seleção pública de projetos nas áreas setoriais (MARTINS, 2013).

A natureza dos recursos de transferências voluntárias, portanto, é orçamentária, não causando ônus adicional ao ente receptor dos recursos. Ao ser beneficiado com recursos não onerosos, pode ser exigida a contrapartida, que são recursos oriundos do orçamento do ente federativo respectivo (BRASIL, 2000).

De acordo com Bijos (2013), que considera na sua análise a posição de diversos autores e também as normas legais aplicáveis à temática, é possível identificar pelo menos três mecanismos que conduzem os municípios à obtenção de transferências voluntárias. Basicamente, o traço distintivo entre eles é apenas o ator que toma a iniciativa e lidera o processo. Sendo assim, as estratégias não são mutuamente exclusivas.

O primeiro mecanismo reúne medidas e procedimentos das entidades concedentes que possuem interesse em descentralizar seus programas de governo ou políticas públicas, entregando recursos e delegando aos municípios a responsabilidade de executar programas de trabalho, ações ou projetos. Em geral, a iniciativa parte de Ministérios. A escolha dos municípios a serem beneficiados envolve critérios técnicos estabelecidos nos Atos Normativos dos programas e nas políticas públicas ou ainda em editais de seleção pública. A prospecção dos beneficiados também pode acontecer em espaços criados com a finalidade de diagnosticar demandas, construir soluções e propostas de intervenção e viabilizar o acesso a recursos. No âmbito do governo federal, os chamados Territórios da Cidadania e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) são exemplos desses espaços de negociação.

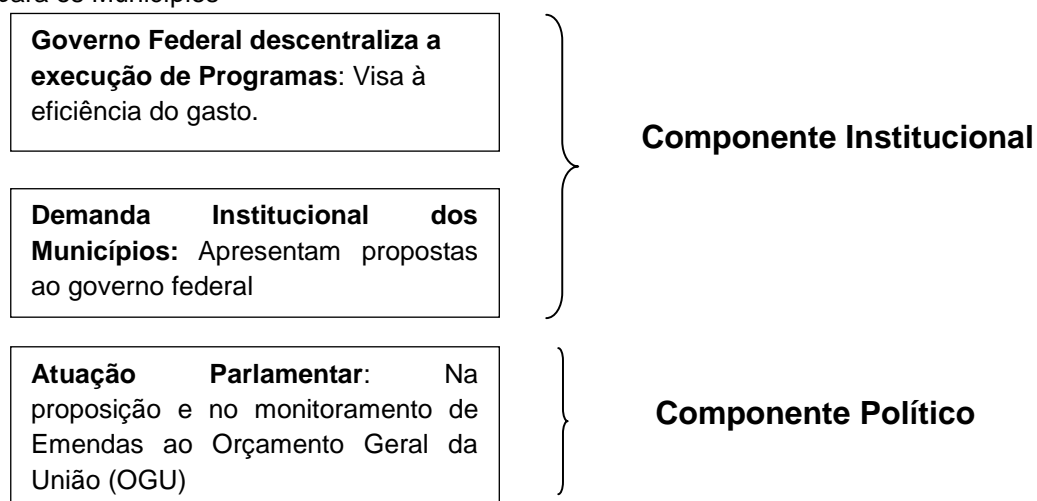
O segundo ocorre quando os municípios elaboram projetos e os apresentam a órgãos federais e estaduais na tentativa de obter recursos financeiros. Embora, muitas vezes, os convênios e contratos de repasse sejam firmados com as Prefeituras municipais, diferentes atores locais podem atuar nesse processo. Excetuando os casos em que as propostas apresentadas pelos municípios sejam

compatíveis com programas em execução, o atendimento dessas demandas tende a ocorrer em médio e longo prazos, depois de decorrido o tempo necessário para se processarem as inevitáveis reprogramações orçamentárias.

O terceiro mecanismo está relacionado à prerrogativa dos parlamentares proporem emendas ao orçamento. Tal prática pode ocorrer nos níveis estaduais e federal e, geralmente, as emendas buscam direcionar recursos de determinados programas a municípios específicos.

A reunião desses mecanismos forma os componentes determinantes nesse arranjo institucional, que estão sintetizados na figura 3.

**Figura 3** - Componentes Institucional e Político das Transferências Voluntárias Federais para os Municípios



**Fonte:** Adaptado de Bijos (2013, p. 92).

Alguns autores (GOMES, 2007; GALLO; GOMES, 2010; MARTINS, 2010) defendem que, nos três mecanismos citados, há espaço para a manifestação de interesses políticos e partidários. Sendo assim, o componente político estaria acima do componente institucional.

Martins (2010) contradiz afirmando que a busca pela redução das disparidades regionais, mediante uma oferta homogênea de bens e serviços, representa uma forma de coesão nacional que deve ser buscada pelos governos, sendo inevitável a utilização de transferências voluntárias. A distribuição equânime dos recursos, com base em critérios técnicos e objetivos, é de fundamental importância e garante a todos os municípios que satisfizerem tais critérios, independente de qualquer consideração, inclusive de ordem político-partidária.

Para Bijos (2013), a capacidade institucional mostra-se como elemento determinante nas transferências voluntárias, sobretudo quando se trata de gestão fiscal e da eficiência administrativa, do mesmo modo que o político, uma vez que, no caso das emendas, os beneficiários tendem a ser aqueles que possuem vínculos mais fortes com os parlamentares.

O conceito de capacidade institucional foi elaborado com base em duas perspectivas teóricas complementares: capacidade do Estado e análise institucional. De acordo com Skocpol (1990) apud Silva e Ravena (2014), a de Estado é a forma como as unidades federativas se organizam para implementar as metas oficiais, mesmo em contextos de contenda com grupos sociais opositores, ou em fase de circunstâncias econômicas difíceis. A institucional, em uma perspectiva realista, permite aos Estados e aos grupos dirigentes realizar sua própria vontade contra os grupos dissidentes e/ou de interesses especiais.

De maneira geral, quando se analisa a capacidade institucional, refere-se a um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública, tomando o Estado como referência (VIDAL, 2014).

Silva e Ravena (2014) afirmam que, na prática, a capacidade institucional busca explicar que, para a maquinaria do Estado funcionar, como previsto na CF/88, os entes federativos devem dispor de estruturas burocráticas capazes de congregiar e gerir possíveis interesses divergentes para que as decisões elencadas nas agendas do governo federal sejam atendidas. Para isso, as instituições precisam desenvolver e deter agentes e relações intra e interinstitucionais capazes de aperfeiçoar a capacidade institucional de suas organizações (ANASTASIA, 2004).

Mediante os fundamentos apresentados por esses autores, é preciso analisar o papel da gestão municipal em relação à captação de recursos oriundos de transferências voluntárias.

#### **4.4 Gestão municipal e transferências voluntárias**

A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local, por meio de seus servidores municipais (REZENDE, 2006).



A prefeitura é a maior das instituições responsáveis pela viabilização das políticas municipais por meio do seu aparato governamental (CAMPELO; MATIAS, 2000).

A Constituição Federal descreve que a política de desenvolvimento local deve ser executada pelo poder político municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus munícipes. Para tanto, são exigidas integrações entre as múltiplas articulações das instâncias dos governos municipal, estadual e federal. (REZENDE, 2006).

As cidades têm de contar com fontes de recursos para o desenvolvimento urbano, indispensáveis para que possam se expandir adequada e democraticamente. Além dos recursos próprios e das transferências constitucionais e legais (obrigatórias), os municípios podem contar com as transferências voluntárias, via convênios e contratos de repasse.

Para isso, precisam de uma estrutura técnica e administrativa que possa dar suporte. Na literatura acadêmica, é possível constatar o papel atribuído à gestão municipal na captação de recursos de transferências voluntárias. De acordo com Gomes (2007, p. 22):

Para atuar de maneira eficiente a equipe de captação de recursos deverá respeitar todos os estágios de um projeto, desde a sua gênese até a aprovação da prestação de contas. Para isso a equipe deve ter conhecimento da legislação pertinente ao objeto em execução, reconhecer claramente todos os princípios da administração e colocá-los em prática dentro da realidade de cada matéria.

Andrade e Castro (2013) ressaltam que, com base no interesse dos gestores públicos municipais, a criação de um Departamento de Projetos e Convênios ficaria responsável pelas questões que dizem respeito à captação de recursos, já que existem várias fontes destes, dos quais, poucos são aproveitados. As diversas fontes concedentes lançam os editais e escolhem os melhores projetos, ou seja, aqueles que demonstram ser tecnicamente qualificados e merecedores de receber os recursos.

A análise das transferências voluntárias no Estado de São Paulo, realizada por Gallo e Gomes (2010), evidencia que esta é a unidade da Federação que mais recebe esse tipo de transferência no País. Os autores demonstram que o município de Campinas se destaca na celebração desses instrumentos, na área de ciência e tecnologia, por dispor, na estrutura administrativa municipal, de um setor

especialmente criado, nessa área de atuação, para tratar do assunto, a Central de Informações e Acompanhamento de Projetos Públicos (CIAPP).

Contudo nem todos os municípios brasileiros estão adequadamente estruturados para a elaboração, o registro e os acompanhamentos de propostas de transferências voluntárias. A aderência ou não dos municípios às políticas públicas federais depende de sua capacidade para implementá-las, pois a descentralização e as redes de atores que operam nos processos decisórios têm impacto sobre as formas como são fornecidos os bens públicos (ARRETCHE, 2012; ANASTASIA, 2004)

Frise-se, de acordo com Arretche (2012), que a rede de atores envolvida no processo inclui a participação dos representantes do Poder Público municipal, da sociedade civil e de lideranças políticas.

Do ponto de vista da economia, as administrações e as organizações públicas devem se comportar eficientemente, buscando maximizar a diferença entre benefícios e custos. No entanto não é possível analisar adequadamente a atividade pública, sem vinculá-la às relações de poder que se estabelecem e aos grupos sociais que atuam de formas distintas nas instituições das administrações diretas e indiretas, nas várias esferas de governo (BARACHO, 2000).

Ainda de acordo com Baracho (2000), pode-se dizer que o processo de gestão pública se realiza pela utilização de recursos e meios distintos para que se possa alcançar um fim coletivo. Trata dos mecanismos de decisão para a captação e a aplicação de recursos nas políticas públicas.

Perante a complexidade e os desafios inerentes à ação gerencial e diante dos diversos questionamentos que despontam para as atribuições e responsabilidades do Poder Público, como no caso do setor de resíduos sólidos, é preciso examinar de que forma os programas definidos nos instrumentos de planejamento do governo federal para o setor interagem com as políticas públicas locais, em particular no que diz respeito às transferências voluntárias.

## 5 PROGRAMAS TEMÁTICOS PARA RESÍDUOS SÓLIDOS NO PPA/FEDERAL 2012-2015 E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Este capítulo apresenta breve panorama dos programas do governo federal, que trataram da temática resíduos sólidos no PPA 2012-2015, cujo desdobramento nos orçamentos anuais repercutiu na definição de transferências voluntárias para os entes federados, em particular os municípios.

### 5.1 Programas e ações de resíduos sólidos no PPA/federal 2012-2015

De acordo com a Lei nº 12.305/2010, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos deve conter programas e ações que propiciem o alcance das metas nele estabelecidas, sendo atualizado a cada quatro anos, para coincidir com a elaboração do PPA/federal. (BRASIL, 2010).

Na versão preliminar do plano, pendente de publicação em decreto federal, foi realizado o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos no Brasil, a partir do qual foi traçado o cenário para uma gestão adequada desses resíduos. Todavia o plano não apresentou informações da necessidade de investimentos para o setor, tal como previu o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), no total de R\$ 10.921 bilhões para expansão e reposição no período de 2011 a 2015, conforme pode ser observado na tabela 1.

**Tabela 1** - Necessidade de Investimentos em destinação adequada de RSU, segundo Macrorregiões do Brasil, entre o ano base 2011 e os anos de 2015, 2020 e 2030 (em milhões de reais).

Macrorregião / natureza dos investimentos	Expansão			Reposição			Total		
	2011 a 2015	2011 a 2020	2011 a 2030	2011 a 2015	2011 a 2020	2011 a 2030	2011 a 2015	2011 a 2020	2011 a 2030
Norte	1.209	1.264	1.345	74	155	332	1.283	1.419	1.677
Nordeste	3.878	3.973	4.115	260	540	1.138	4.138	4.513	5.252
Sudeste	2.542	2.614	2.720	744	1.535	3.210	3.286	4.149	5.930
Sul	1.049	1.075	1.113	310	636	1.319	1.359	1.710	2.431
Centro Oeste	784	816	863	71	149	318	855	965	1.181
<b>Total</b>	<b>9.461</b>	<b>9.741</b>	<b>10.155</b>	<b>1.460</b>	<b>3.016</b>	<b>6.317</b>	<b>10.921</b>	<b>12.757</b>	<b>16.472</b>

**Fonte:** PLANSAB, versão preliminar 2011, tabela 7.3, p.117.

O total dos investimentos necessários para se alcançar, de 2011 a 2015, 100% de destinação final adequada para os resíduos sólidos urbanos era cerca de 10,9 bilhões de reais, distribuídos entre expansão, caracterizada pela implantação de soluções de destino final dos RSU nos municípios que não dispunham dessa infraestrutura e pela reposição de infraestrutura existentes, cujos recursos seriam provenientes dos agentes federais (OGU e das agências de fomento do governo federal), aporte de agentes internacionais, orçamentos estaduais, municipais e setor privado (BRASIL, 2011).

Vale informar que essa estimativa das necessidades de investimentos na destinação final dos resíduos sólidos urbanos (RSU) foi construída baseando-se na atualização de estudo desenvolvido pelo MMA e na elaboração de um modelo de estimativa de demanda e composição de custos de destinação final adequada, considerando a estrutura lógica e os elementos conceituais do modelo criado para o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário (BRASIL, 2011).

Dessa maneira, dada a necessidade de enfrentar os desafios inerentes ao tema, o PPA 2012-2015 do governo federal, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, estabeleceu programas voltados para o atendimento do setor.

Preliminarmente, é importante tecer alguns comentários sobre o PPA/federal, que são fundamentais para adentrar no estudo das formas de implementação da execução (direta ou descentralizada) do plano.

Denominado Plano Mais Brasil, o PPA teve significativa alteração de concepção influenciada pelos conceitos do *New Public Management*, também chamada de nova gestão pública, que pressupõe a aplicação, nas organizações públicas, dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos atributos de administração estratégica focados nos negócios empresariais (POLO, 2009), sendo estruturado em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos, indicando, em termos gerais, o País almejado em um horizonte de médio e longo prazos, de modo a dar coerência às ações do governo, por meio da articulação da dimensão estratégica e tático-operacional.

Entende-se por dimensão estratégica a orientação que tem como base os macro desafios e a visão de longo prazo do governo federal. A dimensão tática define os caminhos para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica. A operacional está relacionada ao desempenho da ação

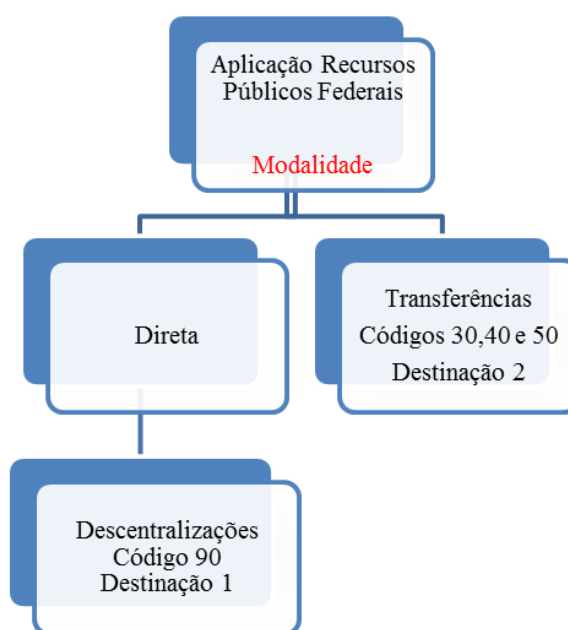
governamental, para aperfeiçoar a aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues para a sociedade.

Segundo Melo (2012), o PPA 2012-2015 modifica o paradigma em relação ao modelo de planejamento criado a partir de 2000 e utilizado como parâmetro para a elaboração dos planos plurianuais do período 2000 a 2011. A principal alteração foi a criação dos programas temáticos, dos objetivos e das iniciativas, em substituição à antiga estrutura baseada em programas e ações.

Os macrodesafios para o alcance dessa realidade foram propostos em dois tipos de programas: “Temáticos e de Gestão” e “Manutenção e Serviços ao Estado”. O primeiro expressa a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Por sua vez, o segundo reúne um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental (BRASIL, 2012).

A forma de implementação das ações definidas no plano segue um fluxo que inclui aplicações diretas e transferências (BRASIL. CGU, 2012), estando detalhada na Lei Orçamentária Anual e respaldada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme mostrado na figura 4.

**Figura 4** - Aplicação de Recursos Públicos Federais.



**Fonte:** Adaptado de Controladoria Geral da União (CGU). (2012).

A modalidade de aplicação direta, codificada com o número 90, refere-se às execuções orçamentárias e financeiras realizadas, a princípio, pelos próprios órgãos ou entidades da Administração Pública Federal (destinação 1), mas também pode ocorrer mediante a transferências (destinação 2) para outras unidades, em um processo de descentralização para outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada. Nesse caso, as modalidades de aplicação são 30 (Estados), 40 (Municípios) e 50 (Instituições Privadas sem fins lucrativos).

Dos 65 programas temáticos definidos no PPA 2012-2015, somente dois foram diretamente relacionados ao setor de resíduos sólidos:

- a) Programa 2067 – Resíduos Sólidos;
- b) Programa 2068 – Saneamento Básico.

Os objetivos vinculados aos programas foram descritos da seguinte forma:

**Quadro 2** – Objetivos definidos para os Programas Temáticos Resíduos Sólidos e Saneamento Básico.

<b>Programa 067 – Resíduos Sólidos</b>	
<b>Código</b>	<b>Descrição</b>
0319	Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.
0342	Promover a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com ênfase na reestruturação das cadeias produtivas, na integração das associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores, na estruturação do planejamento do setor, no gerenciamento de áreas contaminadas e na inovação tecnológica respeitando as peculiaridades regionais.
<b>Programa 2068 – Saneamento Básico</b>	
<b>Código</b>	<b>Descrição</b>
0353	Implantar medidas estruturantes que visem à melhoria da gestão em saneamento básico, compreendendo a organização, o planejamento, a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, e a participação e controle social.
0355	Ampliar a cobertura de ações e serviços de saneamento básico em comunidades rurais, tradicionais e especiais (quilombolas, assentamentos da reforma agrária, indígenas, dentre outras), e população rural dispersa, priorizando soluções alternativas que permitam a sustentabilidade dos serviços.
0610	Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em Municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza

**Fonte:** Secretaria do Orçamento Federal (2012).

É importante destacar, também, que a Lei dos Resíduos Sólidos é universal a várias políticas nacionais relacionadas a áreas como mineração, meio ambiente, agrícola, saúde, mudanças climáticas e industriais, contempladas em programas temáticos desse PPA, que, mesmo não tendo os resíduos sólidos como foco central, impactam positivamente na implementação da PNRS.

A coordenação dos Programas “Resíduos Sólidos” e “Saneamento Básico” foi atribuída ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério das Cidades, respectivamente, dispendo de ações executadas por outros Ministérios, como o Ministério da Saúde, Trabalho e Emprego e Desenvolvimento Social (BRASIL, 2012).

No desdobramento das ações desses programas nos orçamentos anuais, foi possível identificar a previsão de recursos para execução descentralizada aos entes subnacionais, visando fomentar as políticas de resíduos sólidos. Dessa forma, dada a relação direta e imediata com o setor, no item a seguir, são comentados os recursos na ótica do Programa Temático Resíduos Sólidos.

#### 5.1.1 Programa Temático Resíduos Sólidos

Sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Programa Temático Resíduos Sólidos teve o papel de fomentar as políticas públicas desse componente do saneamento básico, cujos objetivos estiveram, diretamente, vinculados à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída na Lei nº 12.305/2010, em relação à elaboração dos planos, à profissionalização dos catadores, à realização de estudos e aos levantamentos técnicos que precedem a realização de obras, entre outros.

**Figura 5** – Principais Ações do Programa Resíduos Sólidos

<u>ACÇÃO</u>	<u>TÍTULO</u>	<u>UN.ORÇAMENTÁRIAS</u>
20AM	Implementação de Projetos de Coleta e Reciclagem de Material.	Ministério do Meio Ambiente
8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos.	Ministério do Trabalho e Emprego
86AA	Desenvolvimento Institucional para a gestão integradas de Resíduos Sólidos.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
20MG	Implementação de planos, projetos, obras e equipamentos para a coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos – Plano Brasil sem miséria.	Ministério da Saúde
2E42	Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	

**Fonte:** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2015)

Conforme observado por Melo (2012), o programa representou a ação governamental no tema manejo de resíduos sólidos, que, até o PPA 2008/2011, possuía suas ações no Programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos.

A autora acrescenta que, apesar de o Programa finalístico Resíduos Sólidos Urbanos ser de responsabilidade do MMA, a maior parte das ações foi executada pela FUNASA, vinculada ao Ministério da Saúde; pelo Ministério das Cidades; pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pelo Ministério da Educação.

No PPA 2012-2015, parcela maior da política de resíduos sólidos passou a ser executada pelo MMA, ainda que se tenha a execução por outros Ministérios, como o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Saúde.

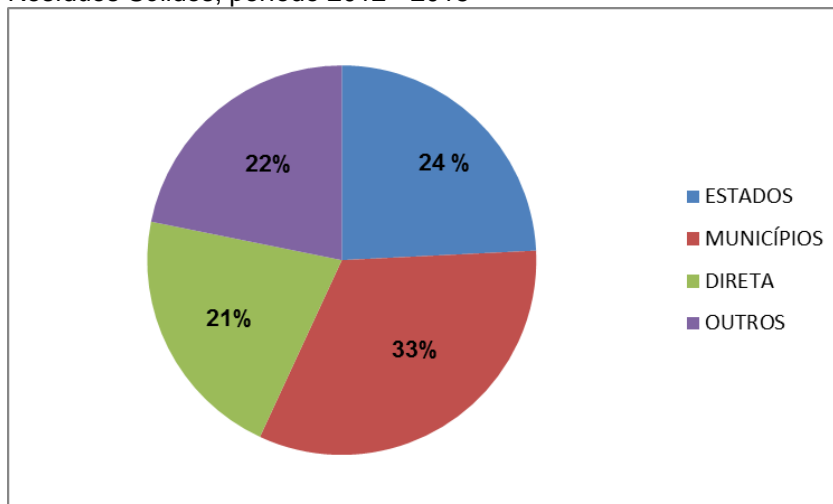
De acordo com os relatórios do Siga Brasil, banco de dados que contém informações detalhadas acerca do orçamento público federal, a dotação orçamentária autorizada pelo Congresso Nacional para o referido programa, na vigência do PPA 2012-2015, montou em R\$ R\$ 529.901.445,00.

Desse total, aproximadamente R\$ 173.242.991,00 (33%) foram destinados para a modalidade de aplicação transferências aos municípios; seguido pelos Estados, com R\$ 128.326.866,00 (24%), depois R\$ 112.644.201,00 (21%), direta,



executada pelo próprio governo federal, e R\$ 115.687.387,00 (22%), destinados para outras modalidades, que incluem entidades sem fins lucrativos, consórcios etc.

**Gráfico 2** - Destinação dos Recursos por modalidade de Aplicação no Programa Federal de Resíduos Sólidos, período 2012 - 2015



**Fonte:** Adaptado de SIGA Brasil. Senado Federal Portal Orçamento. (2015).

Conforme representado, a modalidade transferências aos municípios teve o maior percentual de participação na dotação global do programa, o que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, decorreu da necessidade de dar suporte aos municípios na estruturação do setor, diante da obrigação de cumprir a Lei da Política Nacional.

Nesse sentido, no próximo item, é comentada a execução das transferências voluntárias desse programa, no período da vigência do PPA/federal, demonstrada a partir das informações do banco de dados do governo federal.

#### *5.1.1.1 Transferências voluntárias do programa resíduos sólidos para os municípios*

De acordo com o apresentado no capítulo 4, as políticas públicas dos municípios brasileiros, em geral, são financiadas por recursos próprios e transferidas por determinação constitucional, legal e voluntária pela União e pelos Estados.

No caso das transferências voluntárias da União nas políticas públicas aplicáveis aos resíduos sólidos, tomando por base os créditos consignados nos orçamentos anuais, foi possível verificar que, baseado em dados do Siga Brasil (tabela 2), dos R\$ 173.242.991,00 autorizados, no período 2012-2015, somente R\$

32.448.898,00 foram empenhados<sup>8</sup> (18,73%) e, destes, apenas R\$ 2.462.191,00 (1,42%) foram efetivamente liberados para os municípios nos exercícios correspondentes. Vale ressaltar que, com a disponibilidade financeira, o município beneficiário da transferência voluntária tem a possibilidade de materializar a ação pública do objeto pactuado.

**Tabela 2** - Execução Orçamentária e Financeira do Programa na modalidade Transferências aos Municípios nos anos 2012-2015.

Período/LOA	R\$/Autorizado	R\$/Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar pago
<b>2012</b>	94.277.964	23.289.187	1.627.964	1.627.964	0,00
<b>2013</b>	49.348.178	4.406.773	0,00	0,00	0,00
<b>2014</b>	4.211.501	4.082.138	623.427	623.427	5.104.108
<b>2015</b>	25.305.348	670.800	210.800	210.800	2.329.685
<b>TOTAL</b>	<b>173.242.991</b>	<b>32.448.898</b>	<b>2.462.191</b>	<b>2.462.191</b>	<b>7.433.793</b>

**Fonte:** Adaptado de SIGA Brasil. Senado Federal Portal Orçamento. (2015). Recuperado de <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>.

Não se pode deixar de registrar, também, que as despesas empenhadas até 31 de dezembro do ano de referência, liquidadas ou não, são inscritas em Restos a Pagar (RP) (BRASIL, 1964), para realização em exercícios posteriores, o que tende a acarretar um impacto negativo na implementação das políticas públicas, já que a efetivação da ação é dilatada.

O volume de recursos inscritos em RP, conforme extraído das informações constantes na tabela de execução, totalizou R\$ 29.986.707,00, dos quais, R\$ 7.433.793,00 (24,79%) foram liberados nos últimos anos do quadriênio do PPA, indicando instrumentos assinados que se estenderam para outros anos, quando serão realizados ou até mesmo cancelados.

Com base no exposto é possível inferir que apesar da regulamentação do setor, da disponibilidade de recursos pela União, mesmo de forma incipiente, se comparadas às necessidade de investimentos do PLANSAB, os municípios não acessaram os recursos.

<sup>8</sup> O empenho corresponde à primeira fase de execução de uma despesa e vincula os recursos orçamentários do tesouro ao gasto correspondente. Na sequência do empenho, estão a liquidação e o pagamento (BRASIL, 1964).

Essa situação foi ratificada pelo ministro do Meio Ambiente<sup>9</sup>, o qual declarou que os Estados e os Municípios não estavam aplicando os recursos da PNRS.

**10. O governo federal tem linhas de crédito para investimento na área de resíduos sólidos?**

Entre 2012 e 2014, o governo federal disponibilizou R\$ 1,2 bilhão para a execução da PNRS. Boa parte dos recursos disponibilizados não foi aplicada pelos estados e municípios. Deste total, R\$ 56,7 milhões eram do Ministério do Meio Ambiente (2011 – 2012). O Ministério das Cidades, o Ministério do Meio Ambiente e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) mantêm, em geral, programas de apoio a iniciativas relacionadas a resíduos sólidos. (ARAÚJO, 2014, não paginado).

Keppke (2015, p. 3) ao tratar dos arranjos políticos para políticas públicas sustenta que:

As últimas gestões têm sido prolíferas na edição de políticas nacionais, muitas delas financiadas por programas e transferências voluntárias do governo federal, com vistas a induzir os entes federativos a implementá-las. É instigante, portanto, que a de políticas com responsabilidade compartilhada, com determinação legal de prazos de cumprimento e com oferta relativamente abundante de incentivos financeiros não garantam a implementação “per se”. Exemplo recente dessa constatação é a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Segundo a autora, o paradoxo explica-se pelos fatores políticos e administrativos que há entre os entes federados e dentro deles, evidenciando a necessidade de as políticas nacionais compartilhadas operarem com base na combinação satisfatória de descentralização de recursos e de responsabilidades, articulação técnica e política.

Em razão dessas considerações, buscando responder aos objetivos propostos no estudo, o próximo capítulo insere a temática transferências voluntárias do Programa Temático Resíduos Sólidos, tema objeto desta pesquisa, no contexto do Município de Belém.

---

<sup>9</sup> Entrevista disponível no sítio do MMA: **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 4 anos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-ol%C3%>>.

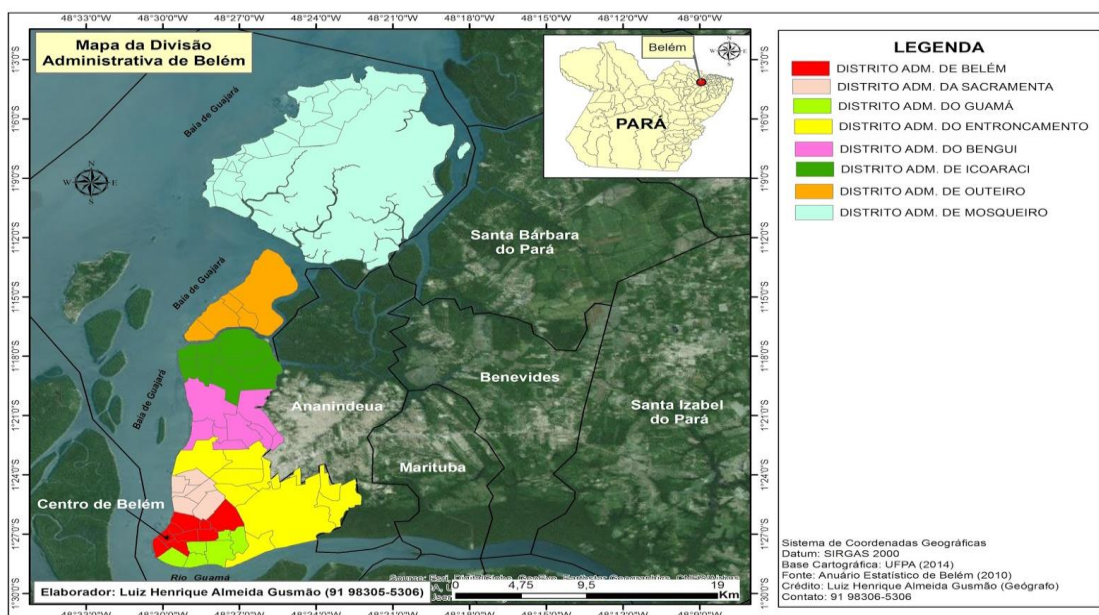
## **6 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO SETOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE BELÉM (2012 – 2015)**

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa e as análises decorrentes, bem como uma breve caracterização do Município de Belém. As partes do capítulo foram estruturadas em consonância com etapas definidas na pesquisa. Na etapa 1, são apresentados os resultados da avaliação do sistema de resíduos sólidos do município; na etapa 2, as informações de transferências voluntárias, e na etapa 3, são propostas medidas para o setor municipal favoráveis captação de recursos federais.

### **6.1 Caracterização do Município de Belém**

O Município de Belém está localizado às margens da Baía do Guajará, no estuário do rio Tocantins e do rio Pará, em plena Floresta Amazônica, tendo uma área de pouco mais de 1.513 km<sup>2</sup>, dos quais, 34% em área continental e 65% em área insular, constituída de 39 ilhas. Entrecortado por cursos d'água e canais retificados, apresenta em algumas localidades característica ambiental de várzea, sujeito a inundações periódicas quando da ocorrência de maré alta e de chuvas (BELÉM, 2012).

A cidade tem, hoje, 1.439.561 milhões de habitantes (Estimativa IBGE/2015). É a segunda cidade mais populosa da Região Norte e a décima primeira do País, além de ser o maior aglomerado urbano da região. A população está distribuída em 71 bairros, que integram oito Distritos Administrativos, e tem a maior densidade demográfica, atualmente 1.307,17 hab/km<sup>2</sup>, observada para o conjunto da Amazônia e para o Estado do Pará (BELÉM, 2012). No mapa 1, são apresentados a localização, o posicionamento geográfico e os Distritos Administrativos do Município de Belém-PA.

**Mapa 1 - Localização de Belém e Distritos Administrativos**

**Fonte:** Anuário Estatístico Belém (2012).

Belém é o município central de sua região metropolitana, concentrando três quintos dos habitantes da região e um terço do Estado do Pará (COSTA; TSUKUMO 2012). O Produto Interno Bruto (PIB) do município, que é a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos na região, de acordo com o IBGE, é da ordem de R\$ 25,772 bilhões em valores correntes, concentrando 48,22% do Estado do Pará (IBGE, 2013). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município, medida composta dos indicadores de longevidade, educação e renda, é considerado médio, 0,746 em 2010, o maior entre as cidades do Estado e da Região Norte do Brasil.

Na divisão territorial, definida pelo Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, que segmenta o Estado do Pará em 12 Regiões de Integração, cujos espaços são delimitados em função de semelhanças físicas, de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico, o município faz parte da Região de Integração Metropolitana (PARÁ, 2008).

Em referência ao planejamento e à execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a competência atribuída ao Poder Público local encontra respaldo legal no art. 30, Inciso V, do Texto Constitucional de 1988, cujo exercício da titularidade se dá dentro de seus limites territoriais. Diante dessa previsão e tomando ainda por base as diretrizes do setor, instituídas na Lei nº

12.305/2010, avalia-se a seguir o sistema de resíduos sólidos do Município de Belém.

## **6.2 Avaliação do Sistema de Resíduos Sólidos do Município de Belém**

Neste item, foram avaliados os aspectos atinentes ao desempenho operacional e à relação entre receitas e despesas (sustentabilidade econômico-financeira) do Sistema de Resíduos Sólidos no Município de Belém. Para tanto, foram utilizados dados oficiais de entidades públicas governamentais e do terceiro setor, como a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, a Secretaria Municipal de Saneamento de Belém (SESAN) e a Associação Brasileira de Empresa de Limpeza e Resíduos Especiais (ABRELPE).

### **6.2.1 Competências, responsabilidade e atendimento à legislação**

O Plano Diretor de Belém, disposto na Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008, define, entre as diretrizes gerais de desenvolvimento do Município de Belém, a promoção das condições básicas de habitabilidade por meio do acesso de toda a população à terra urbanizada, à moradia e ao saneamento ambiental, bem como a garantia da acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos.

Em relação ao Saneamento ambiental, o plano prevê, no art. 30, que:

Art. 30. A Política Municipal de Saneamento Ambiental Integrado tem como objetivos manter o meio ambiente equilibrado, alcançando níveis crescentes de salubridade, e promover a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo, visando à melhoria das condições de vida da população.

Parágrafo único. O modelo de intervenção adotado pela Política Municipal de Saneamento Ambiental Integrado deve associar as atividades da gestão ambiental, o abastecimento de água potável, o uso racional da água, a coleta e o tratamento de águas residuárias, a drenagem de águas pluviais, o manejo dos resíduos sólidos e a educação sanitária e ambiental (BELEM 2008, p. 20).

No tocante ao componente resíduos sólidos, as principais leis e os decretos municipais afetos ao setor estão dispostos de forma esparsa e são destacados a seguir:

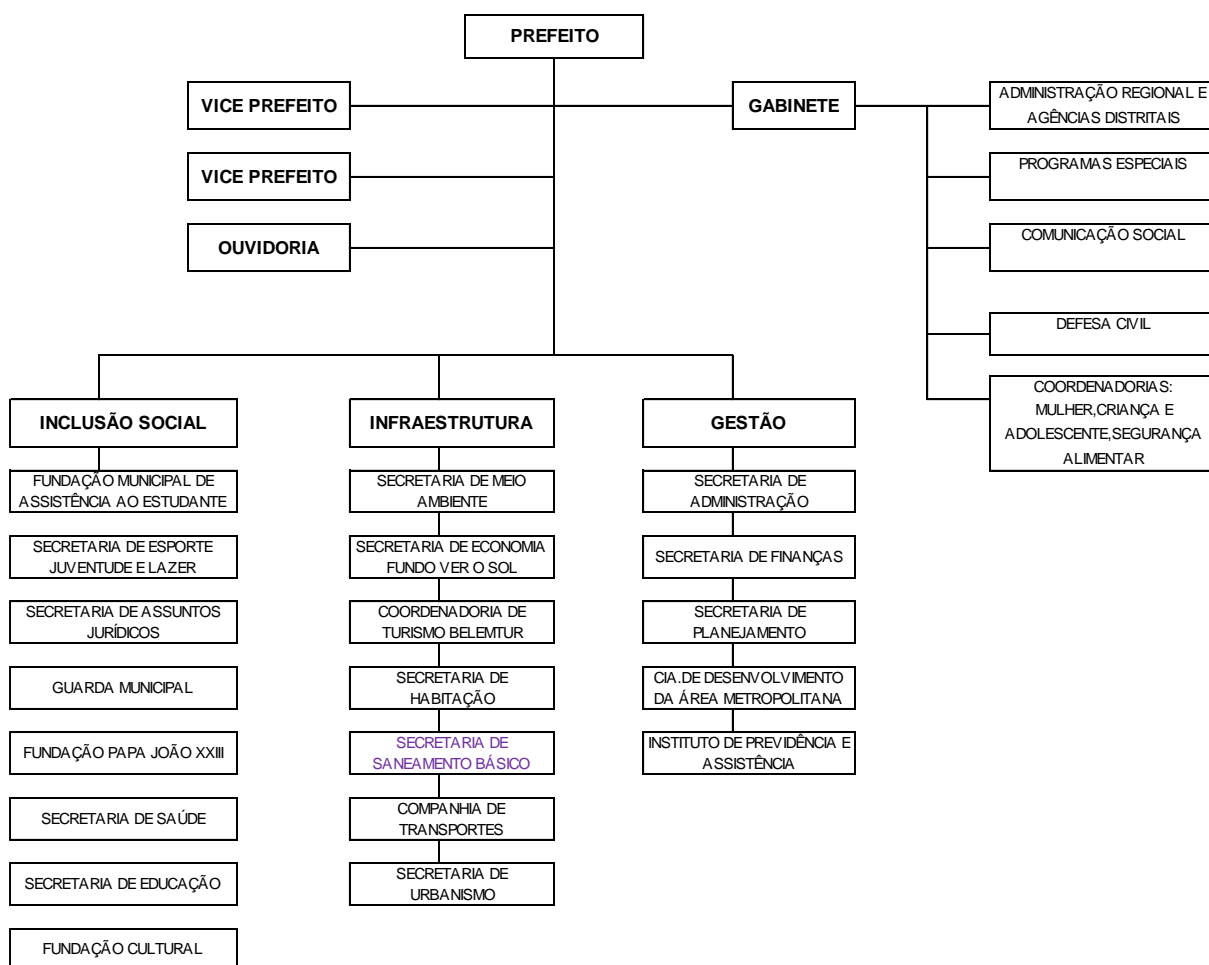
- a) Decreto Municipal nº 39.091, de 5 de julho de 1991 - Dispõe sobre coleta, transporte e destinação final de lixo patológico e dá outras providências;

- b) Lei Ordinária nº 7.631, de 24 de maio de 1993 - Torna obrigatória a coleta seletiva do lixo em escolas públicas, hospitais, restaurantes, supermercados, feiras, mercados, grandes lojas, praias, logradouros públicos ou similares e dá outras providências;
- c) Lei Ordinária nº 8.012, de 2 de junho de 2000 - Dispõe sobre coleta, transporte e destinação final de lixo patológico e dá outras providências;
- d) Lei Ordinária nº 8014, de 28 de junho de 2000 - Dispõe sobre coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos industriais e entulhos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular, e dá outras providências;
- e) Decreto Municipal nº 38.323, de 9 de abril de 2001 - Dispõe sobre a coleta, o transporte e a destinação final de resíduos sólidos industriais e entulhos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular;
- f) Lei Ordinária nº 7.192, de 21 de dezembro de 1981, alterada pela Lei nº 8.623/2007 - Institui a Taxa de Resíduos Sólidos no Município de Belém e dá outras providências;
- g) Lei Ordinária nº 8.899/2011, de 26 de dezembro de 2011 – Institui o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de Belém – PGRS e dá outras providências.

De acordo com Santos (2006), o Estado assume diferentes formas de organização para atender as demandas sociais e cumprir com a sua obrigação de promover o bem-estar social. Assim são estabelecidas estruturas formais para classificar as subdivisões do trabalho, que contemplam, entre outras: tarefas, pessoas, órgãos e relações.

Nesse sentido, nos termos de uma estrutura formal, definida na Lei Orgânica, a Administração do Município de Belém, no âmbito do Poder Executivo, tem a prefeitura como órgão central. Atualmente, essa estrutura organizacional evidencia a presença de três macros órgãos estratégicos, Inclusão Social, Infraestrutura e Gestão, conforme representado no organograma 1.

Organograma 1 - Prefeitura Municipal de Belém



**Fonte:** Prefeitura Municipal de Belém (2015).

Os macro-órgãos são formados por órgãos da Administração Municipal Direta (secretarias) e por Entidades da Administração Indireta, que gerenciam segmentos específicos, como saúde, educação, segurança, planejamento, entre outros.

As atividades relativas aos resíduos sólidos estão sob a responsabilidade da Secretaria de Saneamento (SESAN), que tem a função de planejar e operacionalizar as atividades do setor. Adicionalmente, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA) também está envolvida com ações de planejamento e de educação ambiental, dispendo de competência legal para expedir licenciamento, bem como fiscalizar as atividades que geram impactos ao ecossistema local. Ambas as secretarias, no organograma da prefeitura, compõem o macro-órgão de infraestrutura do município.

Considerando que as etapas do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, segundo a Lei nº 12.305/2010, compreendem o conjunto de



atividades previstas no art. 7º da Lei 11.445/2007, a saber: coleta e transporte; tratamento e destinação final, a SESAN dispõe, na sua estrutura organizacional, do Departamento de Resíduos Sólidos (DRES), responsável pela organização e prestação de tais serviços, que se efetivam mediante a contratação de empresas terceirizadas.

De acordo com as informações apresentadas no *site* da Secretaria Municipal e Saneamento, a operação dos serviços de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos no Município de Belém abrangem as seguintes atividades:

coleta de entulho e de lixo domiciliar porta a porta; limpeza mecanizada através de containers; coleta seletiva de lixo; serviços de limpeza urbana, como limpeza, varrição manual, capinação, retirada de entulhos e de podagem, roçagem e desobstrução de vias; abertura de valas, varrição, capinação, e raspagem de vias e logradouros; limpeza de canal; desobstrução do sistema de drenagem urbana; acondicionamento e destino final dos resíduos das feiras livres; aplicação do Código de Postura do Município; educação ambiental; gerenciamento do Aterro Sanitário do Aurá e aterramento com entulho de áreas de cota baixa (BELÉM, 2015, não paginado).

No quesito cumprimento da legislação do setor, nos moldes definidos pela Lei Nacional de Saneamento Básico e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, a situação do município, de acordo com os dados da Pesquisa Básica Municipal, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2013, coaduna-se ao da maioria dos municípios do País, já que não cumpre, efetivamente, as determinações legais.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Belém, exigência da Lei nº 11.445/2007, instituído na Lei Municipal nº 9.113, de 15 de maio de 2015, não contempla o componente resíduos sólidos, apenas o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. No que diz respeito ao Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, previsto na Lei nº 12.305/2010, a cidade ainda não dispõe desse instrumento de planejamento. Apesar de contar com o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), definido na Lei Municipal nº. 8.899/2011, os seus dispositivos não estão totalmente de acordo com a Lei nº 12.305/2010, inclusive a nomenclatura não se coaduna aos dispositivos da PNRS necessitando, com isso, passar por um processo de reformulação e ampliação.

Em relação ao sistema de informação, que constitui mecanismo que propicia a transparência das ações dos serviços de saneamento nos quatro componentes, colaborando para a participação e o controle por parte da sociedade, previsto tanto

na Lei do Saneamento Básico (art. 53) quanto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 12), o município não dispõe desses instrumentos específicos, articulado aos sistemas do governo federal - Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) e Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR).

Registre-se que algumas informações e indicadores relativos ao setor, atualmente, encontram-se disponibilizadas no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que se apoia em um banco de dados, que contém informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade, sobre a prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos. O sistema é gerenciado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades – SNSA/MCIDADES e os dados são fornecidos pelos órgãos gestores dos serviços no município, no caso de Belém, a SESAN.

No que tange à Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 e seu Decreto regulamentador nº 7.724/2012, tomando por base a Escala Brasil Transparente (EBT), 2ª edição, desenvolvida pela CGU, em matéria de transparência pública, a capital do Estado do Pará ocupa a 247ª posição entre os municípios brasileiros, recebendo nota 4,72 numa escala que varia de 0 a 10. O município conta com Portal de Transparência na internet ainda em fase embrionária, por meio do qual é possível obter informações acerca da execução orçamentária e financeira da gestão. Porém vale a ressalva de que informações específicas de resíduos sólidos, como o volume de resíduo produzido, coletado e tratado no município, não é objeto de destaque no portal nem no “sítio” da Secretaria de Saneamento.

#### 6.2.2 Aspectos da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: geração, coleta e destinação final

De acordo com o panorama dos resíduos sólidos no Brasil da Associação Brasileira de Empresa de Limpeza e Resíduos Especiais (ABRELPE), a tabela 3 apresenta informações relativas à população, ao volume de resíduos sólidos urbanos gerados, à coleta e à destinação final, no País, na Região Norte, no Estado do Pará, em 2012.

**Tabela 3** - Panorama da Geração, Coleta e Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Brasil em 2012

Região	População Urbana hab.	Geração ton./dia	Coleta ton./dia	Destinação Final		
				Adequada ton./dia	Inadequada ton./dia	Inadequada (%)
Brasil	163.713.417	201.058	181.288	105.011	76.177	42,02%
Norte	12.010.233	13.754	11.585	4.063	7.522	64,93%
Pará	5.343.274	6.164	5.028	1.379	3.649	72,57%

**Fonte:** Associação Brasileira de Limpeza Pública (ABRELPE). (2012). Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. Recuperado de [www.abrelpe.org.br/panorama/apresentacao.cfm](http://www.abrelpe.org.br/panorama/apresentacao.cfm)

Conforme demonstrado, o Brasil registrou produção *per capita* de resíduos sólidos de 1,23 kg/hab/dia. Do total produzido e coletado no País, mais da metade teve destinação final ambientalmente adequada. Ao passo que, na Região Norte, a produção *per capita* foi de 1,14 kg/hab/dia e, do volume coletado, aproximadamente, 65% foram destinados de maneira inadequada, em sua maioria, para lixões a céu aberto, sinalizando que a região ainda enfrenta desafios para dispor seus resíduos de forma correta.

As informações da produção, a coleta e a destinação final, no Estado do Pará, permitem inferir que este tem peso significativo em relação à Região Norte do País, alcançando quase a metade da quantidade verificada para toda a região.

Nesse cenário, segundo o relatório da Consultoria, Meio Ambiente e Empreendimentos (BRENCORP), que subsidia a elaboração do Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Pará (em desenvolvimento), o município de Belém destaca-se como polo de maior produção de resíduos na Região de Integração Metropolitana e em todo o Estado do Pará.

A estimativa de geração para os seis municípios dessa região, considerando a população urbana consolidada e a população das sedes distritais, é de 1.902 ton/dia. Desse total, 70,00% correspondem à produção de Belém, ou seja, 1.331,9 toneladas diárias, no caso, produção *per capita* de 0,96 kg/hab/dia.

No que diz respeito à operacionalização das etapas do serviço público de manejo de resíduos sólidos, é possível observar, com base nos dados do SNIS, que coleta e transporte, na modalidade convencional, têm sido o foco principal da gestão do Município de Belém, especialmente na área urbana. No período de 2012 a 2014, o serviço relativo a essa etapa atendeu 92,00% da população total e 92,79% da

população urbana, sendo coletados uma média diária de 1.828 ton/dia entre resíduos domésticos e originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, uma quantidade bem acima da estimava informada no relatório que auxilia a construção do Plano Estadual de Gestão Integrada.

A frequência diária da coleta convencional, na qual os resíduos domiciliares são coletados a partir de um roteiro previamente dimensionado, sendo realizado por caminhões compactadores, apresenta cobertura percentual de 44% e de 56% de duas a três vezes na semana. Ao tratar do assunto, Lima (1995) afirma que a coleta dos resíduos sólidos é a parte mais sensível aos olhos da população, portanto a mais passível de crítica, o que faz com que ela represente, na grande maioria dos municípios, cerca de 50% a 80% do custo de operação de limpeza pública.

Em relação à coleta seletiva, o município enfrenta grandes desafios, já que essa modalidade tem se revelado incipiente. Segundo Oliveira (2012), os programas relativos a esse segmento em Belém apresentam-se, diante da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, como um conjunto de ações pontuais descontínuas e desconectadas entre as dimensões política, econômica, ambiental, cultural, e sem adequado controle social, dificultando sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Cabe destacar que, no Brasil, a reciclagem de resíduos constitui a prática mais difundida entre os princípios dos três Rs - Reduzir, Reutilizar e Reciclar, tanto que foi incorporado ao texto da Lei da PNRS. Nos termos do artigo 9º, § 1º, do Decreto nº 7.404/2010, a implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Nesse aspecto, Oliveira (2012) sustenta, ainda, que, desde 2003, a PMB tem lançado projetos de coleta seletiva contemplando alguns bairros centrais da cidade, sem êxito, haja vista as frequentes modificações no rumo das ações do programa, a cada mudança de administração municipal. Como resultado, tem-se um projeto descontínuo, sem expressividade e com poucas possibilidades de expansão, baseado na adesão da população local.

Conforme o diagnóstico publicado pelo SNIS, nos anos de 2012 e 2014, menos de 10% da população urbana era atendida pela coleta seletiva, na modalidade porta a porta. A quantidade de material reciclável recuperada, no

período, entre papel (84,00%), plásticos (9,00%) e metais (7,00%), foi de 768 ton/ano, o que é pouco perante a crescente produção de resíduos sólidos.

Na atual gestão do município, a prefeitura retomou o projeto, no modelo porta a porta, na área de abrangência de um único bairro, mediante a contratação direta de cooperativa de catadores, encarregada de promover o programa e realizar a coleta de transporte de material reciclável para a Unidade de Tratamento do Aurá e centros de triagem, além de definir locais de ponto de entrega voluntária por meio de ecopontos para a população não contemplada pela coleta seletiva (BELÉM, 2015).

É preciso notar que, embora se verifiquem avanços na coleta convencional, se percebe que as demais etapas do sistema, sobretudo tratamento e destinação final, ainda representam importantes desafios para a gestão do município.

Desde a década de 90, todos os resíduos da cidade tinham como destino o Aterro do Aurá, situado na localidade Santana do Aurá, distante a cerca de 19 Km do centro de massa da área coletada. Face sua concepção metropolitana, o Sistema Aurá ainda recebia resíduos sólidos dos Municípios de Ananindeua e Marituba.

**Figura 6** – Localização do Aterro do Aurá



Fonte: Google Maps (2015).

Diante do esgotamento da capacidade do aterro, Brasil et al. (2011) observaram que a disposição dos resíduos sólidos no Aurá passou a representar uma ameaça potencial aos recursos ambientais locais, principalmente no que tange à qualidade ambiental do solo, do ar e da água subterrânea, diante da presença de um lixão a céu aberto, como principal área de destino final dos resíduos urbanos,

sem a devida infraestrutura necessária para a proteção dos componentes ambientais.

**Figura 7** - Lixão do Aurá, destino principal dos Resíduos Sólidos Urbanos de Belém/PA



**Fonte:** [www3.belem.pa.gov.br](http://www3.belem.pa.gov.br) (2015).

Em 2013, o Ministério Público do Estado do Pará interveio na situação e fez as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba assinarem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), comprometendo-se a adequarem a destinação final dos resíduos sólidos, incluindo a definição de estratégias para recuperação do lixão do Aurá e integração dos catadores.

No dia 5 de julho de 2015, o Aterro do Aurá<sup>10</sup> foi desativado, decorrido mais de um ano do prazo determinado pela Lei nº 12.305/2010, e um novo aterro privado, localizado em Marituba, passou a receber os resíduos urbanos da cidade. Vale citar que essa solução, conforme será tratado mais adiante, acarretou nova despesa, aumentando o custo de manutenção do setor no município.

Vale citar, ainda, que essa mudança tem recebido críticas em relação ao efetivo cumprimento da lei, posto que a ordem de prioridade da política não foi

---

<sup>10</sup> A concepção inicial do Aurá era de Aterro, mas por causa do esgotamento das condições ambientais necessárias a um aterro sanitário, hoje, é considerado um lixão a céu aberto.

atendida, sobretudo no que diz respeito ao conceito de tratamento, levando em consideração a inclusão dos catadores e a disposição final apenas dos rejeitos.

### 6.2.3 Relação entre receitas e despesas do setor de resíduos sólidos

A previsão de mecanismos de cobrança pelos serviços afetos ao setor de resíduos sólidos foi destacada na Lei nº 11.445/2007 (art. 29, II), tendo sido reforçada na Lei 12.305/2010 (art.19, XIII).

Diante dessa previsão legal, Campani e Scheidemandel (2009) afirmaram que essas leis vieram dar respostas para a questão da suficiência financeira para as atividades vinculadas à gestão dos resíduos sólidos, fornecendo a base legal para a cobrança em todas as tarefas, por meio de taxas ou tarifas e outros serviços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades, tendo o Plano de Gestão como norteador para a fixação dos valores.

A despeito dessa definição de mecanismos de cobrança e passados anos após a promulgação das leis, a presença de um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos que permita a concepção desse arranjo jurídico ainda não se faz presente na maioria dos municípios brasileiros e em particular no Município de Belém.

Consoante as informações do SNIS e da SESAN, foi possível identificar que a manutenção do Sistema de Resíduos Sólidos de Belém provém de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral do Município.

Nota-se que, na capital do Estado do Pará, existe a cobrança de uma taxa relativa aos resíduos sólidos. A espécie tributária foi instituída na Lei nº 7.192/1981, alterada pela Lei nº 8.623/2007, esta última alteração foi apenas para substituir a nomenclatura de Taxa de Limpeza Pública para Taxa de Resíduos Sólidos. A cobrança é feita na Guia de Recolhimento do Imposto Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e apresenta-se de forma fixa, observada a atualização anual pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA-E), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo calculada em função da metragem, não variando de acordo com a quantidade produzida.

A arrecadação da taxa nos anos de 2012 a 2014 é apresentada na tabela 4.

**Tabela 4** - Valores arrecadados com a taxa de resíduos sólidos no município de Belém nos anos 2012-2014

Ano	Taxa Resíduos Sólidos Arrecadada (R\$ 1,00)		População Urbana	(R\$/hab/ano)
	Anual	Média Mensal		
2012	R\$ 28.949.241,99	2.412.436,83	1.398.360	20,70
2013	R\$ 31.870.752,39	2.655.896,03	1.413.720	22,54
2014	R\$ 35.503.627,97	2.958.635,66	1.420.582	24,99

**Fonte:** Diagnóstico SNIS 2012 a 2014. Recuperado de <http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica>

O montante arrecadado no período foi de R\$ 96.323.622,35, o que correspondeu a 10,11 % da arrecadação tributária própria do município, que foi de R\$ 952.427.933,00, segundo as informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), publicadas nos exercícios analisados.

Ao se considerar a população do município, constata-se que a arrecadação *per capita* da taxa foi de R\$ 20,70/hab/ano, em 2012, chegando a R\$ 24,99/hab/ano, em 2014. Para Campani e Scheidemandel (2009), uma das grandes deficiências desse tipo de cobrança é que, por ser cobrado valor fixo, nem sempre é garantida a cobertura dos custos operacionais de coleta, transporte, triagem, destinação e investimentos, os quais apresentam variações de acordo com a produção de resíduos sólidos no município.

Junte-se a isso o fato de as receitas do IPTU estarem direcionadas, em grande parte, a compromissos do município que exigem percentuais mínimos para algumas rubricas, como a saúde e a educação, não sendo, portanto, vinculadas diretamente à gestão de resíduos sólidos, situação que confirma a posição adotada por Costa (2010), segundo o qual, em que pesem os inegáveis benefícios advindos do acesso ao saneamento básico, tanto em termos sociais quanto em econômicos e ambientais, o fornecimento desses serviços, com qualidade, está cada dia mais dispendioso, requerendo investimentos vultosos, de caráter permanente, que vêm sendo, muitas vezes, preteridos, em virtude da destinação orçamentária a outros setores.

É oportuno destacar que a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos enfatiza os processos de reciclagem, por exemplo, a coleta seletiva e a logística reversa, como potencializadores de ganhos, do ponto de vista econômico, ambiental



e social, para os municípios brasileiros, mas esses instrumentos ainda não são efetivos na cidade de Belém.

De acordo com Cohn (1995), o mal crônico das políticas públicas e programas sociais e uma das causas da falha do planejamento de políticas públicas em países em desenvolvimento são a insuficiência e instabilidade de recursos financeiros. Soares (2004) complementa afirmando que, no caso do gerenciamento dos resíduos sólidos, os entraves verificados, principalmente nos países em desenvolvimento, tornaram-se complexo em razão da quantidade e da diversidade dos resíduos, da explosão das áreas urbanas e da restrição dos recursos financeiros públicos.

De fato, as atribuições definidas na PNRS, no que diz respeito ao sistema de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, exigem que os municípios brasileiros tenham uma estrutura econômico-financeira condizente com as responsabilidades estabelecidas.

Os gastos com limpeza urbana, no Brasil, consomem de 5% a 15% do orçamento municipal (PwC, 2011). Na capital do Estado do Pará, o percentual registrado nos anos de 2012 a 2014 correspondeu à média de 5,46% do orçamento da prefeitura.

Na tabela 5, é possível identificar as despesas do Município de Belém, no que tange à manutenção do sistema de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos no período 2012-2014.

**Tabela 5** – Despesas da PMB com a manutenção do sistema de limpeza pública e manejo de RS - 2012-2014

Ano	Despesas/manutenção do setor (R\$ 1,00)		População Urbana	(R\$/hab/ano)
	Anual	Média Mensal		
2012	69.855.744,68	5.821.312,06	1.398.360	49,95
2013	109.338.994,13	9.111.582,84	1.413.720	77,34
2014	149.444.387,64	12.453.698,97	1.420.582	105,20

**Fonte:** Diagnóstico SNIS 2012 a 2014. Recuperado de <http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica>

De 2012 para 2014, as despesas com o sistema tiveram aumento em torno de 111%. A despesa *per capita* de R\$ 49,95/hab/ano passou para R\$ 105,20/hab/ano em 2014.

Cite-se, nesse cenário, o peso significativo das etapas de coleta e transporte, em torno de 90%, dos valores registrados no período de referência. A diferença, 10%, relaciona-se às fases de tratamento e destinação final, o que evidenciou, no período analisado, que, nesta importante etapa do sistema, a alocação de verbas públicas se revelou incipiente por parte do Poder Público local.

Monteiro (2001) chama atenção para a situação ressaltando que o problema da disposição final tem assumido uma magnitude alarmante, mediante a percepção de ações generalizadas das Administrações Públicas locais ao longo dos anos, em apenas afastar das zonas urbanas o lixo coletado, depositando-o, por vezes, em locais absolutamente inadequados, a maioria com a presença de catadores - entre eles, crianças - denunciando os problemas sociais que a má gestão do lixo acarreta.

Nesse contexto, o Município de Belém, destacando a necessidade de cumprir as determinações da Lei da PNRS, celebrou o Contrato Administrativo nº 09/2015, firmado entre a SESAN/PMB e a empresa Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos Ltda, assinado no dia 11/06/2015, publicado no Diário Oficial do Município do dia 22/06/2015, tendo como objeto a contratação do aterro particular para o destino final dos resíduos sólidos urbanos do município (BELÉM, 2015).

A estimativa de pagamento mensal foi de R\$ 1.800.000,00, relativo a uma quantidade prevista de 30.000 ton/mês, ao custo de R\$ 60,00 ton/mês, por seis meses, ocasionando impactos ainda maiores nas despesas da prefeitura.

#### 6.2.4 Sustentabilidade econômico-financeira

No aspecto da sustentabilidade econômico-financeira, os resultados obtidos mediante a comparação entre as receitas arrecadadas com a arrecadação da taxa de resíduos sólidos e as despesas correntes realizadas pelo município, nos anos de referência 2012 a 2014, estão sintetizados na tabela 6.

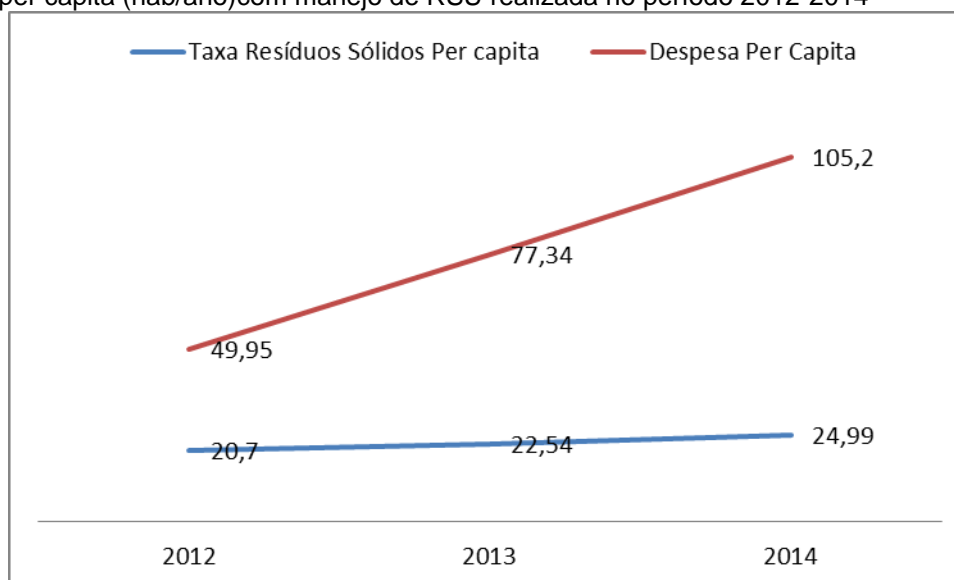
**Tabela 6** - Taxa de Resíduos Sólidos arrecadada x Despesa Liquidada com serviços de limpeza urbana no período 2012 a 2014

Ano	População Urbana	Receitas/Taxa Resíduos Sólidos		Despesas/manutenção do setor		Diferença R\$/hab
		R\$/Anual	R\$/hab	R\$/Anual	R\$/hab	
2012	1.398.360	R\$ 28.949.241,99	20,70	69.855.744,68	49,95	- 29,25
2013	1.413.720	R\$ 31.870.752,39	22,54	109.338.994,13	77,34	- 54,80
2014	1.420.582	R\$ 35.503.627,97	24,99	149.444.387,64	105,20	- 80,21

**Fonte:** Diagnóstico SNIS 2012 a 2014. Recuperado de <http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica>

Os valores apresentados evidenciam que a receita decorrente da cobrança da taxa de resíduos sólidos, mesmo tendo sido, sucessivamente, crescente, demonstra ser, por si só, insuficiente para custear as atividades do setor de resíduos sólidos no município. No gráfico 3, é possível identificar a dissonância existente no modelo atual de cobrança da taxa em relação às despesas do setor (*per capita*).

**Gráfico 3** – Taxa de Resíduos Sólidos arrecadada e Despesa Corrente total per capita (hab/ano) com manejo de RSU realizada no período 2012-2014



**Fonte:** Diagnóstico SNIS 2012 a 2014. Recuperado de <http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica>

Enquanto as despesas *per capita* tiveram um crescimento em torno de 111%, as receitas com a taxa apresentaram um crescimento percentual de aproximadamente 21%. Vale ressaltar que as receitas provenientes do lançamento da taxa, inserida no carnê do IPTU, são recolhidas ao Tesouro Municipal, e nada garante sua aplicação integral no setor.

Destarte e diante de uma política nacional que atribuiu aos municípios responsabilidade pelos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, ficou evidente a necessidade de recursos complementares, já que a estruturação e a manutenção do setor tendem a consumir recursos vultosos, que, além de escassos, conforme demonstrados, também são demandados em outras áreas mais valorizadas pelo município.

Com isso, avalia-se, a seguir, a forma como os demais entes federativos, sobretudo a União, responsável pela coordenação do Plano Nacional Resíduos Sólidos e detentora do maior volume de recursos públicos, têm possibilitado parcerias, no que diz respeito à criação de programas e linhas de crédito nos seus instrumentos de planejamento que beneficiem os municípios.

No caso particular desta pesquisa, o estudo recaiu sobre as transferências voluntárias da União para o Município de Belém/PA, com ênfase naquelas originárias do Programa Temático Resíduos Sólidos, constante no PPA/federal 2012-2015, durante o qual se investigaram as condicionantes favoráveis ou não ao pleito dos recursos.

### **6.3 Resultados e constatações das Transferências Voluntárias Federais no Setor de Resíduos Sólidos do Município de Belém**

Neste item, foi delineado um panorama das transferências voluntárias federais para o Município de Belém, no quadriênio 2012-2015, em que se buscou evidenciar instrumentos pactuados relativos às políticas públicas do setor de resíduos sólidos. Para isso, foram utilizados dados oficiais contidos no Portal de Transparência da Controladoria Geral da União (CGU); no Portal de Convênios, do Ministério do Planejamento; e no Portal Siga Brasil, do Senado Federal. Além de informações da Secretaria do Tesouro Nacional e das Secretarias Municipais de Saneamento e de Planejamento do Município de Belém.

### 6.3.1 Panorama das Transferências Voluntárias Federais no Município de Belém

Na pesquisa, foi constatado que não foram pactuados recursos de transferências voluntárias para atender, especificamente, as políticas públicas de resíduos sólidos do Município de Belém, muito embora existisse necessidade, decorrente da presença de um quadro de insustentabilidade econômico-financeira, que dificulta a reestruturação do sistema local, refletindo no não cumprimento das determinações da Lei da Política Nacional.

Vale observar que, no levantamento das informações dessas transferências, foi considerado o Programa Temático Resíduos Sólidos, do PPA/federal 2012-2015, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente. Inicialmente, foram verificados os orçamentos anuais da União, constantes no banco de dados do Ministério do Planejamento, e do Senado Federal, para identificação do montante de recursos alocados às ações do programa, com previsão de execução descentralizada para os entes municipais, bem como a disponibilidade dessas ações, conforme determinação da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/201, no Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SICONV). Em seguida, no Portal da Transparência da CGU, foram selecionados os convênios e contratos de repasse assinados no período, tendo como favorecido o Município de Belém.

Conforme citado por Bijos (2013), os mecanismos que conduzem os municípios para obterem recursos de transferências voluntárias decorrem de iniciativas dos Ministérios (Poder Executivo) e também de Emendas Parlamentares (Poder Legislativo).

No caso das iniciativas dos Ministérios, os resultados da pesquisa, seguindo o que foi tratado no capítulo 5 e tendo como referência as peças orçamentárias que orientaram as atividades do governo federal no quadriênio 2012-2015, evidenciaram a territorialização (localizador de gasto nacional) das metas do governo no País, nos Programas Temáticos de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico.

No tocante ao programa referente ao objeto deste estudo, Resíduos Sólidos, as ações definidas fizeram referência à necessidade de atender o disposto na Lei nº 12.305/2010, tendo sido destinados recursos para realização de transferências voluntárias aos municípios.

O programa, como citado anteriormente, foi coordenado pelo MMA, tendo a participação dos Ministérios do Trabalho e Emprego, Saúde e Desenvolvimento

Social. Entre as ações do programa, foi possível identificar no SICONV aquelas que foram habilitadas para atender todas as unidades da Federação e também aquelas específicas para determinadas regiões e/ou Estados, como no caso do Pará. Para o Município de Belém, a possibilidade de celebração de convênios e contratos de repasse esteve nas ações 20AM, 8274, 20MG e 2E42,<sup>11</sup> do programa, conforme demonstrado no quadro 3.

---

<sup>11</sup> Detalhamento das ações na figura 5, p.75.

**Quadro 3 – Ações disponibilizados no Sistema de Convênios por Unidade da Federação - Programa 2067 - Resíduos Sólidos (2012-2015)**

AÇÃO PPA	SITUAÇÃO DO PROGRAMA	CONCEDENTE	PLANO DE TRABALHO	EMENDA PARLAMENTAR	UF HABILITADA
206720AM Projetos de Coleta Seletiva e Reciclagem	DISPONIBILIZADO	MS/FUNASA	SIM	NÃO	TODAS
206720AM Projetos de Coleta Seletiva e Reciclagem	DISPONIBILIZADO	MTE	SIM	NÃO	TODAS
82740001 Organização e desenvolvimento cooperativas Resíduos Sólidos	DISPONIBILIZADO	MMA	SIM	NÃO	PA
20MG0023 Planos, projetos, obras e equipamentos coleta seletiva	DISPONIBILIZADO	MMA	SIM	NÃO	PA
2E420000 Implementação da PNRS	DISPONIBILIZADO	MMA	SIM	NÃO	TODAS

**Fonte:** Elaboração da autora, com dados extraídos do Sistema de Convênios (2015)

Para pleitear os recursos, o Município de Belém deveria observar os critérios de seleção definidos nos manuais dos Ministérios e proceder ao cadastramento de propostas (planos de trabalho) no SICONV. Vale lembrar que a solicitação efetuada deveria atender ainda outros critérios, como os definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011.

No caso das Emendas Parlamentares, levando em conta os dados extraídos do Siga Brasil, do Senado Federal, e também do Sistema de Convênios, ficou evidenciado que não foram destinadas Emendas Parlamentares para o programa, no período 2012-2015, em favor da cidade de Belém.

Em que pese a disponibilidade dos recursos passíveis de atender ao Município de Belém não foram identificadas nenhuma proposta de solicitação de transferências voluntárias do Programa Resíduos Sólidos, no período 2012-2015.

Não se pode deixar de mencionar que os dados de Belém, no diagnóstico do SNIS de 2012, evidenciaram uma transferência de recurso federal para o município, na modalidade não onerosa (transferência voluntária), no valor de R\$ 258.085,00, utilizado na construção de um galpão de triagem e na aquisição de equipamentos. Convém ressaltar que esse convênio foi celebrado em 2008, com o Ministério da Saúde/FUNASA, na vigência PPA/federal 2008-2011, porém somente em 2012 ocorreu o repasse da parcela final do termo pactuado, o que justificou sua inclusão

no diagnóstico, ou seja, sem ter relação com o programa de resíduos sólidos do PPA do quadriênio 2012-2015, objeto desta análise.

Também vale citar que, apesar de não ter pactuado recursos para resíduos sólidos, o município solicitou em outras áreas. Antes, porém, da apresentação do detalhamento das áreas das políticas públicas atendidas por essas transferências, um fato importante deve ser considerado na análise das informações extraídas do Portal da Transparência da CGU, uma vez que está relacionado à supervalorização dos recursos liberados para Belém.

De 2012 até agosto de 2015 (data base da consulta), o portal da transparência informava 239 instrumentos pactuados com o Município de Belém, entre convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no valor total de 385.748.447,95. Os recursos liberados até a geração do relatório 23/08/2015 foram de 140.099.505,38.

Essa supervalorização de recursos para o município ocorreu em razão da cidade de Belém ser a sede administrativa das secretarias do governo do Estado e de entidades sem fins lucrativos, que também acessam os recursos de transferências voluntárias do governo federal, causando a falsa ideia de grande volume de recursos para o município.

A título de exemplo, pode-se citar o Convênio 0678557, relativo ao Contrato de Repasse nº 0417371-14, assinado em 12/11/2013, pactuado entre o Estado do Pará e o Ministério das Cidades, no valor de R\$ 846.656,87, com objeto de elaboração de estudos e projetos de abastecimento de água em Ananindeua. Apesar de esse recurso pactuado ser destinado a outro município, no Portal da Transparência, constava a cidade de Belém, por abrigar a sede do governo do Estado, que, em tela, é o conveniente.

Nesse sentido e após os ajustes realizados nos dados extraídos da CGU, foi constatado que, no período de 2012 a 2015, foram efetivamente celebrados cinco instrumentos dessa natureza com o Município de Belém, no caso, para as áreas do trabalho e emprego, segurança, inclusão social, turismo, entre outras, cujos objetos estão detalhados na tabela 7.



**Tabela 7** - Convênios e Contratos de Repasse celebrados com o governo federal 2012-2015

Ano	Instrumento	Órgão concedente	Área atendida	Valor pactuado (R\$)	Valor liberado (R\$)
2012	Convênio nº 776783	Ministério do Trabalho e Emprego	Trabalho, Emprego e Renda	3.049.907,92	304.907,92
2013	Convênio nº 798410	Ministério da Justiça	Segurança Pública	699.175,00	0,00
	Cont.de Repasse nº 678717	Ministério do Turismo	Turismo	1.000.000,00	0,00
	Cont.de Repasse nº 676821	Ministério das Cidades	Transporte-Projeto BRT	1.000.000,00	1.000.000,00
2014	Convênio nº 813668	Ministério da Justiça	Assistência Social	1.000.000,00	0,00

**Fonte:** Portal da Transparência, CGU (2015) dados de 23 de agosto 2015.

O valor total pactuado correspondeu a R\$ 6.749.082,92, dos quais, R\$ 1.304.907,92 foram liberados. Na celebração desses instrumentos, seguindo a definição de Bijos (2013), referenciado no capítulo 4, observou-se a prevalência do componente institucional. A Prefeitura de Belém submeteu aos órgãos concedentes federais propostas observando os requisitos e as formalidades legais, que, depois de analisados, foram aprovados.

Além desses convênios e contratos de repasse, ainda foram identificados 12 Termos de Cooperação pactuados com o Ministério da Cultura, para restauração e requalificação de praças e prédios históricos, referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que, de acordo com a Nota Técnica nº 14/2015, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 07/07/2015, apesar de serem transferências discricionárias, não se enquadram no conceito de transferências voluntárias, definidos na Lei nº 101/2000, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na IN nº 507/2011, sendo considerados no rol das transferências da CGU apenas para fins de transparência.

### 6.3.2 Análise dos fatores associados à ausência de Transferências Voluntárias Federais para Resíduos Sólidos no Município de Belém

A realização de transferências voluntárias da União para os entes subnacionais, conforme as evidências teóricas apresentadas na revisão de literatura, explicita a presença de elementos determinantes, de natureza institucional e de natureza política, os quais são analisados por diversos autores (GALLO; GOMES, 2010; GOMES, 2007; MARTINS, 2010; BIJOS, 2013).

No desdobramento desses componentes, os autores consideram, de um lado, elementos que fazem alusão ao interesse do governo federal na descentralização dos programas, quer por iniciativa dos ministérios, quer por iniciativa dos parlamentares; e de outro, fatores que retratam a capacidade de o ente solicitante demandar e gerir os instrumentos pactuados, dispor de recursos próprios para realizar contrapartidas, quando exigidas e manter regularidade fiscal no Cadastro Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC).

No caso da presente pesquisa, foram enfatizadas também as particularidades do setor de resíduos sólidos, sendo incluídas, entre esses elementos, as exigências da PNRS, no tocante aos planos, às soluções consorciadas para a gestão e à implantação da coleta seletiva com a participação de catadores. Os planos são destacados como condição necessária para o município ter acesso aos recursos da União, tendo prioridade aqueles municípios que adotarem soluções consorciadas e implantarem a coleta seletiva com a participação de catadores (BRASIL, 2010).

Com fulcro nessa abordagem, considerando a disponibilidade de recursos no sistema de Convênios passível de atender o Município de Belém, conforme quadro 3, e constatada a ausência de pactuação desses recursos por parte do ente, foi possível identificar, com base nos dados coletados nas pesquisas, fatores que influenciaram no processo, os quais são detalhados a seguir:

- a) Gestão Fiscal do Município de Belém no Cadastro Único de Transferências Voluntárias (CAUC);
- b) Disponibilidade de recursos próprios para arcar com contrapartidas;
- c) Estrutura técnica e administrativa para demandar e gerir recursos de transferências voluntárias;
- d) Instrumentos de planejamento e gestão para resíduos sólidos.

Para fundamentar os resultados apresentados em cada um dos elementos analisados e conferir maior transparência ao estudo, foram detalhados no apêndice todos os arquivos consultados nos bancos de dados das instituições e dos órgãos oficiais tratados nesta etapa da pesquisa.

#### **a) Gestão Fiscal no Cadastro Único de Transferências Voluntárias (CAUC)**

No que diz respeito a este componente, que retrata a gestão fiscal do município, os elementos estudados também fizeram referência às exigências definidas na LRF, na LDO e na IN 507/2011, que estão inseridas de forma detalhada no Cadastro Único de Transferências Voluntárias (CAUC).

O CAUC é um banco de dados gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o qual tem por objetivo simplificar a verificação, por parte da entidade que concede os recursos, das exigências para a realização de transferências voluntárias, estabelecidas na legislação aplicável. Ele espelha os registros de informações disponíveis nos cadastros de adimplência ou nos sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo governo federal (SIAFI, CADIN, SIOPEs, SICONV etc.), discriminados na Instrução Normativa STN nº 2, de 2 de fevereiro de 2012, reunindo os seguintes elementos: (1) Obrigações de Adimplência Financeira; (2) Adimplemento na prestação de contas de convênios, (3) Obrigações de transparência e (4) Adimplementos de obrigações constitucionais ou legais. O espelho do Cadastro está demonstrado na figura 8.

**Figura 8** - Requisitos Fiscais apresentados no Cadastro Auxiliar de Transferências Voluntárias**Informações para Transferências Voluntárias**

CNPJs Pesquisados: todas as inscrições de estabelecimentos categorizados como órgãos da Administração Direta do ente federado abaixo citado.

Entidade Federativa: BELEM/PA

Data: 13/04/2015

CNPJ Interveniante: 05.055.009/0001-13-MUNICIPIO DE BELEM

Atendimento aos Requisitos Fiscais:

Requisitos Fiscais		Fonte da informação/atualização	Atendimento	Validade
<b>I - Obrigações de Adimplência Financeira</b>				
1.1	Regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União		PGFN/RFB (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 14/04/2015
1.2	Regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias		RFB (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
1.3	Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS		CAIXA (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 24/04/2015
1.4	Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União		STN (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
1.5	Regularidade perante o Poder Público Federal		CADIN (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
<b>II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios</b>				
2.1	Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente		SIAFI/Transferências (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
2.1	Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente		SICONV (Cadastro de Registro de Adimplência)	Comprovado 13/04/2015
<b>III - Obrigações de Transparência</b>				
3.1	Publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF		CAIXA ou Órgão Concedente (Atualização Manual)	Comprovado 31/05/2015
3.2	Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO		CAIXA ou Órgão Concedente (Atualização Manual)	[*]
3.3	Encaminhamento das Contas Anuais		STN com base no SISTN/SICONFI (Atualização Manual)	Comprovado 30/04/2015
<b>IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais</b>				
4.1	Exercício da Plena Competência Tributária		CAIXA ou Órgão Concedente (Atualização Manual)	Comprovado 30/04/2015
4.2	Aplicação Mínima de recursos em Educação		SIOPE (Sistema Subsidiário de Informação)	Comprovado 30/04/2015
4.3	Aplicação Mínima de recursos em Saúde		SIOPS (Sistema Subsidiário de Informação)	Comprovado 13/04/2015
4.4	Regularidade Previdenciária		MPS/SPS (Cadastro de Registro)	Comprovado 07/07/2015

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2015)

De acordo com a LDO federal (art.37), a consulta ao Cadastro deve ser feita, exclusivamente, no momento da assinatura do instrumento pactuado. Registre-se,

ainda, que a consulta a esse banco de dados, de acordo com a STN, possui caráter meramente informativo e facultativo.

Art. 37. O ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da LRF, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

§ 1º A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária se dará **exclusivamente no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato**, ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Convenientes - CAUC do SIAFI, ou por sistema eletrônico de requisitos fiscais que o substitua, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF. (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Apesar de ser item crítico para a maioria dos municípios brasileiros, conforme monitoramento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), pelo menos 80% dos entes possuíam restrições, em 2013. Os resultados obtidos para o Município de Belém sinalizaram situação de regularidade, tanto que foi viabilizada a assinatura de convênios e contratos de repasse em outras áreas das políticas públicas entre os anos de 2012 e 2015.

Não se pode deixar de mencionar, no requisito gestão fiscal, o ajuizamento de ações judiciais, por parte de alguns municípios, para afastar pendências registradas no CAUC quando da assinatura de instrumentos de pactuação de recursos voluntários. Nesse aspecto, não foram identificadas medidas judiciais por parte do Município de Belém contra a União.

Adicionalmente às informações do CAUC, na pesquisa, também foram utilizadas as estatísticas relacionadas ao Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, que avalia a qualidade da gestão fiscal nos municípios combinando cinco fatores:

- a) capacidade de geração de receita própria;
- b) grau de comprometimento do orçamento com gastos com pessoal;
- c) capacidade de investimentos;
- d) custo da dívida pública em longo prazo;
- e) liquidez, ou seja, a magnitude dos restos a pagar sem cobertura.

O índice varia de 0 a 1, quanto maior o valor do índice, melhor é a gestão fiscal do município. Resultados superiores a 0,8 pontos indicam gestão de excelência, quando compreendidos entre 0,8 e 0,6, evidenciam boa gestão. A gestão em dificuldade corresponde aos índices entre 0,6 e 0,4 e resultados inferiores a 0,4 sinalizam gestão crítica (FIRJAN, 2012, não paginado).

A cidade de Belém, nos anos base 2012 e 2013, obteve, respectivamente, os seguintes índices: 0,7784 e 0,6976, ocupando as seguintes posições no *ranking* do IFGF, 107 e 196 posição em nível nacional, e 3º e 4º em nível estadual. Apesar, queda registrada de 2012 para 2013 na posição em âmbito nacional e estadual a cidade se manteve entre os resultados que indicam a boa gestão fiscal.

Portanto, o fator relacionado à gestão fiscal do município, apresentou-se como um elemento favorável ao município no período analisado.

#### **b) Disponibilidade de recursos próprios para arcar com contrapartidas**

De acordo com a Lei Complementar nº 101/2000, a previsão orçamentária de contrapartida é uma das exigências para realização de transferências voluntárias da União (art.25, § 1º, d). Reforçando essa exigência, todos os anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) regulamenta esse artigo, estabelecendo os percentuais mínimos de contrapartida financeira para os convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Na LDO, do exercício 2012 do governo federal, a Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, que definiu as metas e prioridades do PPA 2012-2015 para o referido exercício, determinou os seguintes percentuais de contrapartida para os municípios, no seu art.36.

Art.36.

[...]

I - no caso dos Municípios:

a) 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento) para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

b) 4% (quatro por cento) e 8% (oito por cento) para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e

c) 8% (oito por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais (BRASIL, 2012).

Vale informar que esses mesmos percentuais foram mantidos nas LDO's dos exercícios de 2013 a 2015, aprovados, respectivamente, nas Leis nº 12.708, de 17 de agosto de 2012; nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, e nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Porém vale a ressalva da possibilidade de os limites mínimos serem reduzidos, mediante justificativas do titular do órgão concedente, consoante determina o § 2º, do art. 36, da referida lei.

Partindo do princípio da simetria inerente ao pacto federativo, no que tange à elaboração dos instrumentos de Planejamento, o Município de Belém, nos períodos de 2012 a 2015, passou por duas administrações municipais distintas e definiu programas nos Planos Plurianuais, cujos recursos foram alocados às ações nas Leis Orçamentárias para atender as atividades de saneamento básico, incluindo o componente resíduos sólidos.

No Plano Plurianual, do quadriênio 2010 – 2013 do município, aprovado na Lei nº 8.729, de 30 de dezembro de 2009, foi definido o Programa Sanear é Saúde, no qual foram apontadas as seguintes diretrizes:

**Quadro 4 – PPA Município de Belém 2010-2013 – Programa de Governo**

<b>Programa: Sanear é saúde</b>	
<b>Objetivo: executar políticas de limpeza urbana, drenagem, pavimentação e educação ambiental, visando à melhoria da qualidade de vida no município de Belém</b>	
<b>Órgão responsável: Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN)</b>	
<b>Indicadores</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de lixo coletada;</li> <li>• Via pública pavimentada;</li> <li>• Índice da população conscientizada em educação ambiental.</li> </ul>	
<b>Esfera</b>	<b>Valor 2010-2013 (R\$)</b>
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	664.970.605,00
<b>Valor Global</b>	<b>664.970.605,00</b>

**Fonte:** Belém (2010).

A estrutura de financiamento para atender os programas de governo, no período, foi descrita da seguinte forma:

Encontram-se previstos na estrutura de financiamento do Plano Plurianual os recursos próprios do tesouro municipal, os recursos da Administração indireta, constituídos de receitas das fundações, autarquias e companhias municipais, os oriundos das transferências constitucionais legais federais e

estaduais, **transferências voluntárias (convênios)** e transferências que a União destinará ao Município por conta do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), abrangendo, prioritariamente as áreas de habitação, urbanismo e saneamento. Assim como estão previstos recursos advindos da celebração de operações de crédito (BELÉM, 2009, p.40, grifo nosso).

Por sua vez, o PPA, 2014-2017, aprovado na Lei n<sup>o</sup> 9.026, de 7 de agosto de 2013, deu destaque ao Programa Saneamento Ambiental, tendo como objetivo principal:

promover a infraestrutura adequada de saneamento ambiental na cidade, como parte essencial da indução do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade de vida da população por meio da integração dos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais (BELÉM, 2013, p. 9).

No item referente à gestão dos resíduos sólidos, de acordo com o Plano, a política municipal de saneamento ambiental deve considerar a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis, cabendo ao município a indução e o suporte financeiro e técnico para a organização institucional e implantação da infraestrutura necessária à inserção das associações de catadores.

**Quadro 5** – PPA Município de Belém 2014-2017 – Programa de Governo

<b>Programa: saneamento ambiental</b>	
<b>Objetivo: promover infraestrutura adequada de saneamento ambiental</b>	
<b>Órgão responsável: Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN)</b>	
<b>Indicadores</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual da população atendida com esgotamento sanitário;</li> <li>• Cobertura da rede de abastecimento de água;</li> <li>• Cobertura de coleta de resíduos sólidos e entulhos;</li> <li>• Pavimentação das malhas viárias.</li> </ul>	
<b>Esfera</b>	<b>Valor 2014-2017 (R\$)</b>
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	1.209.945.564,00
<b>Valor Global</b>	<b>1.209.945.564,00</b>

**Fonte:** Belém (2013).

A matriz de financiamento seguiu os parâmetros do PPA 2010-2013, conforme destacado a seguir:

Os valores das Receitas do Município para o período do Plano Plurianual 2014-2017 foram estimados considerando o desempenho da receita arrecadada em 2012, a reestimativa para 2013 e os cenários econômicos e



a perspectiva de crescimento da arrecadação própria, a partir da implantação do Projeto de Modernização da Administração Tributária; Os recursos projetados para as operações de créditos para o período indicam o montante já contratado e/ou em fase de contratação, no atendimento em projetos estratégicos negociados com o Caixa Econômica Federal - CEF, relativos aos projetos da Estrada Nova, Sub Bacias I, II, III e IV, o PMAT da SEFIN, além do BRT da Almirante Barroso e Augusto Montenegro, bem com a Contrapartida do PAC I, além de novas negociações a serem captadas em organismos nacionais e internacionais, como o BID; Os recursos oriundos de **transferências voluntárias**, ou seja, os convênios indicam as perspectivas de captação junto aos Governos Federal e Estadual para atender as áreas prioritárias para o período do Plano. (BELÉM, 2013, p. 24, grifo nosso).

Dessa forma, no que se refere à previsão de contrapartidas, o município apresentou condições de atender a esse requisito, uma vez que, nos Planos Plurianuais, que serviram de referência para a elaboração dos orçamentos do período analisado, foram definidos programas que fizeram referência à política pública do setor de resíduos sólidos. Ademais, previram-se na estrutura de financiamento recursos oriundos de transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse). Portanto, o fator que relaciona disponibilidade do Município de Belém para arcar com contrapartidas foi evidenciado como um elemento favorável.

### **c) Estrutura técnica e administrativa para demandar e gerir recursos de transferências voluntárias**

A estrutura organizacional dos órgãos convenientes, na captação de recursos, tem sido destacada por vários autores como relevante, dadas as exigências demandadas pelos órgãos que concedem os recursos. Para Andrade e Castro (2013, p. 15), o gestor deve considerar “a necessidade de um planejamento amplo, que envolve desde a programação de contrapartidas financeiras, documentação regular, aplicação dos recursos condizentes com os planos de trabalho aprovados, até a prestação de contas tempestiva”.

Para isso, segundo os autores, é importante dispor de pessoas qualificadas e comprometidas, preferencialmente formado por servidores efetivos, sem ocasionar descontinuidade nas ações do município, capazes de elaborar projetos que sejam tecnicamente aptos e merecedores dos recursos. Além de dispor mecanismos adequados para promover a boa gestão, já que a descentralização financeira por

parte do governo federal exige coordenação, monitoramento e controle do ciclo das transferências voluntárias, desde a celebração do instrumento (convênio e contrato de repasse) até a prestação de contas.

Gallo e Gomes (2010), nesse aspecto, asseveram que, em determinados municípios, o que se tem verificado é uma verdadeira profissionalização ou racionalização para lidar com este tipo de transferência, mediante a criação de setores específicos para tratar das formalidades de convênios e de participação nos cursos de formação de gerentes municipais de convênios realizados pela Caixa Econômica Federal, entre outras medidas tomadas a fim de planejar e organizar a parte que cabe aos convênios.

Este é o caso de Campinas/SP, um dos municípios do Estado de São Paulo que dispõem do maior volume de captação de recursos do governo federal, principalmente na área de ciência e tecnologia, contando, na estrutura da administração, com setor específico para tratar da formalidade dos convênios, a Central de Informações e Acompanhamento de Projetos Públicos.

No caso do Município de Belém, foi verificado que os órgãos e as entidades integrantes da Prefeitura trabalham com equipes dispersas em algumas secretarias para atuar nesse segmento, ocorrência registrada na SESAN, que dispõe do Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP), o qual, além das atribuições relativas ao planejamento da Secretaria, se encarrega de fazer solicitações de recursos, no SICONV, mas ainda de forma incipiente.

A secretaria não tem um setor institucionalizado e carece de equipe técnica para elaborar projetos, aptos de serem aprovados pelo concedente. Quando dispõe de recursos próprios, realiza a contratação de consultores para esse fim<sup>12</sup>. A pretensão da gestão é que se instale um setor específico de convênios para captar recursos.

No período analisado, 2012 a 2015, não foram identificadas pactuações de recursos tendo como conveniente a secretaria, com o objeto direcionado para as políticas de resíduos sólidos.

É importante registrar que a Secretaria de Planejamento do Município (SEGEP) atua como centralizadora no acompanhamento dos convênios e contratos celebrados por parte das demais secretarias, tendo a função adicional de organizar e

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida por um servidor da SESAN, lotado no Núcleo de Planejamento, que atua na área de convênios da Secretaria (2015).

monitorar a documentação relativa ao CAUC, porém não tem ingerência na operacionalização desses instrumentos no âmbito das outras secretarias<sup>13</sup>.

De acordo com os técnicos da SEGEP, a criação de um núcleo exclusivo para tratar de transferências voluntárias, com a participação de todos os órgãos, possibilitaria a otimização da captação e do gerenciamento dos recursos.

Portanto, ao se considerar a importância atribuída à estrutura técnica e administrativa no ciclo das transferências voluntárias (celebração, execução e prestação de contas), pode-se considerar que este fator foi destacado como elemento desfavorável ao Município de Belém.

#### **d) Instrumentos de planejamento e de gestão para resíduos sólidos**

Este elemento diz respeito às exigências das Leis de Saneamento Básico e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em relação aos instrumentos de planejamento do setor. A primeira define a necessidade de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. A segunda estabelece o Plano Municipal de Gestão Integrada. Adicionalmente, o regramento jurídico determina esses planos como condição necessária para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso aos recursos da União, ou aos que por ela sejam controlados, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

É oportuno destacar que o Programa Federal de Resíduos Sólidos teve a pretensão de ajudar os municípios na elaboração desses instrumentos, tendo em vista a estruturação do setor, inclusive no que diz respeito à elaboração desses planos, conforme se depreende dos objetivos e das ações do programa.

Contudo, no Município de Belém, esses instrumentos ainda se apresentam de forma incipiente, uma vez que não foram disponibilizados nos moldes exigidos pela legislação do setor. O município conta com um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que, além de ter nomenclatura imprópria, não contempla os requisitos mínimos constantes no art. 19, da PNRS. Já o Plano de Saneamento Básico, aprovado na Lei Municipal nº 9.113, de 15 de maio de 2015, é aplicável, exclusivamente, aos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

---

<sup>13</sup> Entrevista concedida por técnicos da SEGEP, encarregados pelo acompanhamento dos convênios do Município de Belém (2015).

Não se pode deixar de mencionar que tanto a Lei nº 11.445/2007 quanto a Lei nº 12.305/2010 determinaram a prioridade no acesso aos recursos aos municípios que optarem por soluções consorciadas, bem como aos que implantarem a coleta seletiva, com a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

No que se refere ao associativismo municipal, de que trata a Lei Federal dos Consórcios Públicos, nº 11.107/2005, cuja utilização na prestação de serviços na área de resíduos sólidos, passível de elevar a eficiência na prestação dos serviços, reduzindo os custos, ainda não é prática contumaz em todo o país. Segundo Santos (2011), essa forma de associativismo tem se efetivado entre os municípios localizados nas Regiões Sudeste e Sul, enquanto nas demais regiões ainda é incipiente.

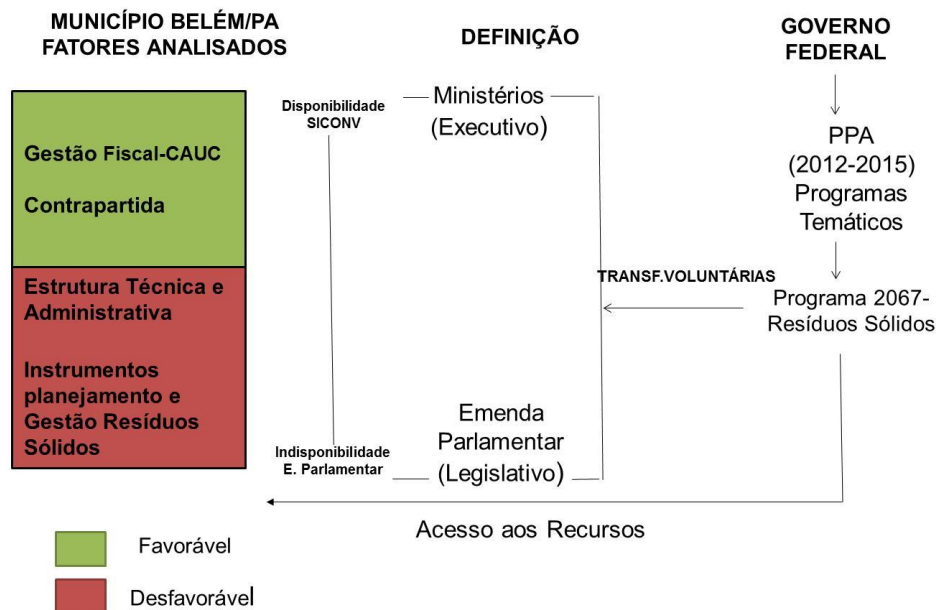
No âmbito do Estado o Pará, de acordo com o relatório produzido pela BRENCORP Consultoria (2014, p. 245), que está subsidiando a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, em que pesem as vantagens advindas da regionalização, sua implantação deve ocorrer de forma gradativa e em etapas, tendo em vista a dimensão territorial do Estado do Pará, bem como a abrangência temática, política e institucional dessa regionalização, uma vez que se trata de uma tarefa com um grau de complexidade que exige uma abordagem estratégica para a sua realização.

No caso da coleta seletiva com a participação de catadores, verifica-se que esta ainda demonstra ser incipiente no município, manifestando-se por meio de pequenos programas-piloto restritos a alguns bairros da capital.

Portanto o fator que relaciona os instrumentos de planejamento municipal e de gestão do Setor Resíduos Sólidos, em Belém, foi destacado como desfavorável, já que não existem planos em conformidade com as exigências da Lei nº 11.445/2007 e da Lei nº 12.305/2010, dificultando o alcance dos objetivos da política do setor, que sustente inclusive a elaboração de bons projetos de captação de recursos.

Com base no exposto e diante das análises efetuadas, foi possível constatar, conforme representado no fluxograma 2, quais foram os principais fatores encontrados no processo relacionado às transferências voluntárias federais para o Município de Belém, em relação ao Programa Temático do PPA/federal 2012-2015, resíduos sólidos.

**Fluxograma 2** – Fatores identificadas no processo de captação de transferências voluntárias para resíduos sólidos no Município de Belém/PA (2012-2015)



**Fonte:** Elaboração da Autora (2015).

Como citado, o município não teve registradas solicitações de recursos do Programa Temático Federal Resíduos Sólidos para atender o setor, perdendo, com isso, a oportunidade de melhorar a estrutura de financiamento local dessa política pública.

Apesar dessa ocorrência, foi possível identificar a presença de fatores que poderiam ter favorecido o ente no acesso a essas transferências, como a regularidade fiscal da prefeitura no CAUC, de grande relevância na formalização de convênios e contratos de repasse, já que a restrição no cadastro impede a assinatura desses instrumentos; e a previsão, na programação orçamentária do município, de recursos para atendimento de contrapartidas, quando exigidas.

Quanto aos fatores apontados como desfavoráveis, os quais justificam, sobremaneira, o acesso aos recursos, foram destacados: os instrumentos de planejamento do setor, como o Plano Municipal de Gestão Integrada, que ainda passa por revisão; o associativismo entre os municípios, sobretudo entre aqueles que compõem a Região Metropolitana de Belém, que demonstra ser ainda incipiente, e a baixa capacidade de demanda institucional, representada pela estrutura organizacional do município que sustenta os processos relativos às

transferências voluntárias em todas as suas etapas, celebração, execução e prestação de contas.

Assim emerge para a gestão local a necessidade de trabalhar os elementos apontados como desfavoráveis e fortalecer aqueles destacados como favoráveis, a fim de promover a otimização do acesso aos recursos nos programas federais que fazem referência ao setor.

#### **6.4 Propostas de melhorias para a gestão local de Resíduos Sólidos passíveis de favorecer a captação de recursos de Transferências Voluntárias Federais**

Com o resultado do diagnóstico realizado no estudo feito durante o período delimitado na pesquisa, foi possível propor algumas medidas e ações para o setor de resíduos sólidos do Município de Belém que podem favorecer a captação de recursos de transferências voluntárias junto ao governo federal, conforme especificadas abaixo:

- 1) Definição dos instrumentos de planejamento do setor, que deve ser incluído na agenda política do município, tendo assegurado o compromisso da alta gestão e contando com a participação dos diferentes agentes envolvidos, como entidades públicas, setor privado e sociedade civil.
- 2) Articulação do Plano de Resíduos Sólidos com os demais componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial), considerando-se que a questão dos resíduos não pode ser gerenciada de forma isolada.
- 3) Efetivação da Gestão integrada entre os municípios da Região Metropolitana de Belém, que fortaleça a gestão dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos, por meio de políticas proativas, com metas anuais a serem alcançadas, devendo ser acompanhadas e avaliadas. Vale citar que a gestão de resíduos sólidos de forma integrada é tratada na Lei nº 12.305/2010 como meio apropriado para possibilitar a efetiva destinação final, além de ser priorizada pelo governo federal, nos processos de repasse de recursos.

- 4) Institucionalização de programas de coleta seletiva, que deve ser planejada e monitorada, devendo contar com a participação efetiva de catadores, propiciando espaços adequados de trabalho para as associações e cooperativas, com vistas à ampliação da reciclagem dos materiais, de forma que sejam destinados ao aterro apenas os rejeitos, reduzindo as despesas da destinação final no município. Vale destacar a necessidade de estímulo e integração dos diversos setores do Poder Público na implementação de programas educativos para incentivar continuamente a participação da população.
- 5) Instituição e publicação de relatórios anuais do setor com dados consistentes, visando dar transparência dos números relacionados à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos, que propicie as condições para o monitoramento, a análise e a avaliação das atividades e que viabilize o controle social.
- 6) Reavaliação da relação entre receitas e despesas afetas ao setor, incluindo o reordenamento jurídico da cobrança da taxa de resíduos sólidos, sobretudo em relação aos grandes geradores e redução das despesas, por meio de incentivos à política dos três Rs – Reduzir, Reutilizar e Reciclar.
- 7) Fortalecimento da Gestão Pública dos Resíduos Sólidos, que possibilite a captação de recursos de transferências voluntárias, incluindo articulação com Ministérios e com parlamentares em Brasília.
- 8) Criação de um setor específico para tratar de captação de recursos de transferências voluntárias, em todas as fases, desde a elaboração de projetos até a fase de prestação de contas, envolvendo as secretarias do município que atuam com resíduos sólidos, dispondo de equipes profissionalizadas, preferencialmente formadas por servidores efetivos, sem ocasionar descontinuidade nas ações do município, independente da alternância das gestões municipais.
- 9) Manutenção da regularidade fiscal do município no Cadastro Único de Transferências Voluntárias (CAUC), de grande relevância na formalização de convênios e contratos de repasse, já que a restrição nesse cadastro impede a assinatura desses instrumentos.

- 10) Manutenção da previsão na programação orçamentária do município de programas e ações para resíduos sólidos que viabilizem a disponibilidade para realização de contrapartidas, quando exigida, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal.

Cabe destacar que a Lei da PNRS, ao encarregar a União pela elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, enfatizou, no art. 15, que este tem prazo indeterminado, sendo atualizado a cada quatro anos. Essa associação de datas permitirá que sejam aprimorados os programas do PPA de forma a implementar metas nele previstas, visando à universalização do atendimento citado na lei. Dessa maneira, é possível vislumbrar que sejam abertas novas possibilidades para o Município de Belém captar recursos de transferências voluntárias para o setor de resíduos sólidos.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, buscou-se avaliar as transferências voluntárias nas políticas públicas do setor de resíduos sólidos, na conjuntura da Lei nº 12.305/2010, que regulamentou a Política Nacional, tomando por base as diretrizes do PPA/federal, do quadriênio 2012-2015, e tendo como *lócus* de pesquisa o Município de Belém, capital do Estado do Pará. Na pesquisa, foram identificados os seguintes pontos:

A infraestrutura do Sistema de Resíduos Sólidos do Município, da geração até a destinação final, precisa ser melhorada, já que, na atual configuração da cadeia, os serviços estão concentrados nas etapas de coleta e transporte, as quais são feitas por empresas contratadas pela Secretaria Municipal de Saneamento. As demais etapas, apesar da relevância no sistema, revelaram-se incipientes, conforme ficou demonstrado em relação à reciclagem e à coleta seletiva.

No aspecto do desempenho econômico-financeiro, relação entre as receitas e as despesas do setor, foi constatado que a taxa de resíduos sólidos, além de não reverter integralmente os recursos ao setor, carece de reordenamento jurídico, uma vez que a cobrança, apesar de ser vinculada à cobrança do IPTU, não coaduna diretrizes da Lei de Saneamento Básico e da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Na forma como está sendo adotada, revela um quadro de insustentabilidade econômico-financeira. Em 2014, a receita *per capita* arrecadada com a taxa de resíduos sólidos foi de R\$ 24,99, enquanto as despesas *per capita* atingiram R\$ 105,20. Portanto o município precisa dispor de outras fontes de recursos para desempenhar as atividades de reestruturação do setor.

É importante destacar que a abordagem do tema trouxe breves reflexões acerca do federalismo brasileiro e sua influência na forma de realização das políticas públicas de resíduos sólidos, pelos entes federados, ficando evidenciada a necessidade de esforços institucionais dos três níveis do governo, União, Estados e Municípios, para colocar em prática as diretrizes da PNRS.

Nesse contexto, as transferências voluntárias podem representar possibilidades para o município captar recursos, dado que a União, como encarregada pela coordenação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, deve prever para o setor, nos seus instrumentos de planejamento, programas e ações que contemplem todo o território nacional. No caso do PPA/federal 2012-2015, foi definido, entre os programas temáticos, o de resíduos sólidos, com previsão de

transferência a esses entes. Todavia o município não teve registrado acesso aos recursos.

Apesar dessa ocorrência, foi possível identificar a presença de fatores que poderiam ter favorecido o ente no acesso a essas transferências, como: a regularidade fiscal da prefeitura no CAUC, de grande relevância na formalização de convênios e contratos de repasse e destacado como fator impeditivo para assinatura desses instrumentos, e a previsão, na programação orçamentária do município, de recursos para atendimento de contrapartidas, quando exigidas.

Na contramão desses fatores, foram destacados importantes elementos desfavoráveis que, se não trabalhados pela gestão local, continuarão repercutindo, de forma negativa, na obtenção de recursos, estando relacionados:

a) Aos instrumentos de planejamento do setor, como o Plano Municipal de Gestão Integrada, que efetivamente não integra a agenda política do município. Vale destacar que é de suma importância o município dispor desse instrumento, pois nele são definidas as soluções e metas a serem adotadas, bem como previstas as soluções compartilhadas, seja para regulação, seja para prestação de serviços, o que dá subsídios para a elaboração de projetos para captação de recursos consistentes, aptos a serem aprovados pelos órgãos concedentes.;

b) Ao associativismo entre os municípios, sobretudo entre aqueles que compõem a Região Metropolitana de Belém, que demonstra ser ainda incipiente. A gestão de resíduos sólidos de forma integrada é tratada na Lei nº 12.305/2010 como meio apropriado para possibilitar a efetiva destinação final, além de ser priorizado pelo governo federal nos processos de repasse de recursos;

c) À capacidade de demanda institucional, também incipiente, representada pela estrutura organizacional do município, precisa ser melhorada para dar sustentação aos processos relativos às transferências voluntárias em todas as suas etapas, celebração, execução e prestação de contas.

A capacidade político-institucional do Município de Belém precisa conjugar três fatores: vontade política dos gestores municipais para fazer os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos se concretizarem, capacidade técnica para viabilização da solução adequada e recursos.

Vale citar que a Lei da PNRS, ao encarregar a União pela elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, enfatizou a necessidade de atualizá-lo a cada quatro anos, para compatibilizá-lo com o PPA, permitindo que sejam aprimorados os

seus programas, com vistas à implementação das metas nele previstas. Dessa forma, possibilidades para captação de recursos poderão ser abertas ao Município de Belém, que deve estar preparado para isso.

Convém comentar que os recursos de transferências voluntárias podem ser entendidos como oportunidade para a adequação do Sistema de Resíduos Sólidos no Município de Belém, razão para a sugestão de propostas de melhorias direcionadas para o fortalecimento da gestão local do setor, passíveis de favorecer a captação desses recursos.

Por fim, é oportuno destacar que este estudo constituiu apenas uma contribuição para a gestão local de resíduos sólidos do Município de Belém, pois, dada a importância do tema, considera-se que ainda há muito que percorrer no campo da investigação desta área, sendo, portanto, um campo fértil de trabalho para outros investigadores.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LIMPEZA PÚBLICA (ABRELPE). (2014). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**. Disponível em: < [www.abrelpe.org.br](http://www.abrelpe.org.br)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR10004 –Resíduos Sólidos – Classificação**. Rio de Janeiro, 2004.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional Público**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ALBUQUERQUE, Guilherme da Rocha. Estruturas de Financiamento Aplicáveis ao setor de Saneamento Básico. **Revista do BNDES**. Brasília, Setorial 34, p.45-94, jun., 2011.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo no Brasil. In: AFFONSO, R. de B. Á; SILVA, P.L.B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas Públicas: Conceitos e Práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

ANASTASIA, Fátima. Federação e Relações Intergovernamentais. In: AVELAR, Ana Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 185-203.

ANDRADE, B. R. C. de. ; CASTRO, M. H. G. de. A Importância da implementação de um órgão de projetos e Convênios para captação de recursos para os municípios brasileiros. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4., [Anais....]. Belo Horizonte, MG, 2013.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO MUNICÍPIO DE BELÉM, v.17, 2012. Belém: Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão, 2012. p.456. <http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Templates/wfr mPaginaPadrao.aspx?IdLinkItem=79>. Acesso em nov.2015.

ARAÚJO, Paulo. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 4 anos. 2014**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

ARRETCHE, M. T. S. Financiamento federal e gestão de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n.2, p. 331-345, 2003.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz. 2012.

ATALIBA, Geraldo. Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. **Estudos do Direito Tributário**, São Paulo, n. 3, p.9 -10, 1980.

BARRERA, A. W. ; ROARELLI, M. L. M. Relações Fiscais Intergovernamentais. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. S (Org.). **Reforma Tributária e Federação**. São Paulo: FUNDAP; Universidade Estadual Paulista, 1995.p. 129-157.

BARACHO, Amarante Pastor. A importância da Gestão de Contas Públicas Municipais sobre as premissas da *Governance e Accountability*. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. v. 34, n.1, p.129-161, jan./mar. 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BELÉM. Lei Municipal n.º 7192, de 21 de novembro de 1981. Institui a taxa de resíduos sólidos no município de Belém e dá outras providências. [**Diário Oficial do Município**]. Belém, nov. 1981.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 8655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. [**Diário Oficial do Município**]. Belém, jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 8.729, de 30 de dezembro de 2009. Institui o Plano Plurianual do município de Belém para o período 2010-2013. [**Diário Oficial do Município**]. Belém, jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 8.899, de 26 de dezembro de 2011. Institui o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de Belém - PGRS e dá outras providências. [**Diário Oficial do Município**]. Belém, dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 9.026, de 07 de agosto de 2013. Institui o Plano Plurianual do município de Belém para o período 2014-2017. [**Diário Oficial do Município**]. Belém, dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Saneamento. **Atividades**. 2015. Disponível em: <http://www.sesanbelem.com.br/>. Acesso em: 10 set. 2015.

BIJOS, Danilo. **Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais**: um estudo sobre os elementos determinantes das Transferências Voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais. Dissertação - (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União (CGU). **Gestão de Recursos Federais: manual para os agentes municipais**. 2012. Brasília, DF: Secretaria Federal de Controle Interno, 2012.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**. 2015. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **[Diário Oficial da União]** Brasília, DF: Casa Civil. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal... **[Diário Oficial da União]**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, Edição Extra, p.1-4.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.593, de 18/01/2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.465, de 12/11/2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.708, de 17/08/2012**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.919, de 24/12/2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.080, de 02/01/2014**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.445, de 05/01/2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasse/Tribunal de Contas da União.** 2. ed. Brasília, DF: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013.** Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2007-2010/2010/decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2010/decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: 20. abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.html)>. Acesso em: 14 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101. Estabelece Normas de Finanças Públicas voltadas para a Responsabilidade Fiscal e dá outras providências. **[Diário Oficial da União]**, 05 maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO.** Versão 2013. Brasília, DF: 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.** Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 30 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 507, de 24 de novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/>>. Acesso 01 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa STN n. 01, de 15 de janeiro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 jan. 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Requisitos Fiscais apresentados no Cadastro Auxiliar de Transferências Voluntárias**. Disponível em: <[http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias\\_voluntarias\\_novosite/mensagem.asp](http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias_voluntarias_novosite/mensagem.asp)>. Acesso em: 13 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2066/2006. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 08/11/2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasse/Tribunal de Contas da União**. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008

BRASIL, Erika Castilho, et al. Impactos ambientais decorrentes do aterro sanitário da região metropolitana de Belém/PA: aplicação de ferramentas de melhoria ambiental. **Caminhos de Geografia. Revista on line**, v. 12, n. 39, 2011. Disponível em: <<http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRENCORP - CONSULTORIA, MEIO AMBIENTE E EMPREENDIMENTOS. **Relatório Síntese do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do estado do Pará**. Belém, 2014. v. 1 e 2.

CATAIA, Márcio. **A noção de política formal e de política de influências**. Notas de reuniões de orientação. GEOPLAN – Laboratório de Investigações Geográficas e Planejamento Territorial. São Paulo: UNICAMP, 2001.

CAMPANI, D. B.; SCHEIDEMANDEL, B. N. **Remuneração da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009. Livro III, p.509-519.

CAMPELLO, C. A. G. B.; MATIAS, A. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413 p.

CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas**. São Paulo: NDJ, 2005.

CARNEIRO, Paulo Fernando Norat. **Caracterização e Avaliação da Potencialidade Econômica da Coleta Seletiva e Reciclagem dos Resíduos Sólidos Domiciliares gerados nos Municípios de Ananindeua e Belém-PA**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

CARDOZO BRUM, M. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. **Política y Cultura** [online], n. 40, p. 123-149, 2013.



CARVALHO, Anésio Rodrigues de; OLIVEIRA, Maria Vendramini Castrignano de. **Princípios Básicos do Saneamento do Meio**. 10. ed. São Paulo: SENAC, 2011.

CÉSAR, Adriano de Souza; MONTEIRO, Vanilda Lima. **Recursos Públicos Federais Transferidos aos municípios sergipanos por meio de convênio ou contrato de repasse**: providências indispensáveis à sua adequada gestão. Aracaju. 2008.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Pereira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista Administração Pública**, v. 46. n. 4, p.993-1016, jul. / ago., 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). (2014). Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

COSTA, Bertoldo Silva. **Universalização do Saneamento Básico**: utopia ou realidade. A efetivação do capital social na política pública do saneamento básico. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COSTA, Renato Eliseu; OLIVEIRA, Vivian Satiro; SILVEIRA, Heber Rocha. **A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social**. 2010.

COTTA; Camylla Carolyn; FONSECA, Carina Rabelo de Souza; PEREIRA, Jéssica Mara Viana. Transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros: um estudo sobre as políticas públicas financiadas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4., [Anais....]. Belo Horizonte, MG, 2013.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação Educacional e Políticas Públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público Brasileiro**.v. 52, n.4,p.89-110, out./dez., 2001.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 12. p. 1-17, jun./dez. 1995.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (Org.). **IPEA. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. 336 p. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1).

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. In:

ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, II, Recife, 2009. **Anais.** Anpad, 2009.

DEMAJOROVIC, J. **A evolução dos modelos de gestão de resíduos sólidos e seus instrumentos.** São Paulo: Cadernos Fundap, 1996. p. 47-58, n. 20.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

EL-DEIR, Soraya Giovanetti (Org.) **Resíduos sólidos:** perspectivas e desafios para a gestão integrada. Recife: EDUFRPE, 2014. 393 p.

FARIA, C. A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **RBCS**, v. 20, n. 59, p.97-109 out. 2005.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.** 2012. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

FERRAZ, Ágata Bobbio. **A articulação federativa para a viabilização da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.** Dissertação (Mestrado da Faculdade de Direito). Universidade São Paulo, São Paulo, SP, 2014.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA). **Manual de Saneamento.** 3. ed. rev. Brasília, DF: Fundação Nacional de Saúde, 2004.

GALLO, Fabrício; GOMES, Renan Lélis. As desigualdades sócio espaciais e as transferências voluntárias de recursos da União: um estudo sobre a seletividade das transferências do Ministério de Ciência e Tecnologia aos municípios paulistas. **RPG**. v. 2, n. 32, p.261-284 out./dez. 2010.

GARCIA, Antonio Fernando Monteiro; FLORES, Guilherme Nazareno. Possibilidade jurídica da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos através de consórcios públicos. **Revista Eletrônica Direito e Política**, UNIVALI, Itajaí, v. 5, n.1, 2010. Disponível em:<[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, E.C.S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 39, n. 110, p. 28- 40, 2007. Disponível em: <<http://lx-frb-bwp.srv.trt02.gov.br/siabiweb-php/Telas/TitulosDetalhe.php?cod=102529&pag=108>>. Acesso em: 22. Abr. 2014.

GOUVEIA, Mauro Henrique de; ANDRADE, Beatriz Rodrigues Campos de. A Importância da implementação de um órgão de projetos e Convênios para captação

de recursos para os municípios Brasileiros: O caso da prefeitura municipal de Viçosa  
In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E  
PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS  
DE NOSSO TEMPO, 4., 2013,. **Anais....** Belo Horizonte, 2013.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento.  
In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília, DF: Brasília, DF, 2010. Cap. 1, p. 23 - 40.

HELLER, Léo. **O papel do Governo Federal**: o papel da União na política de saneamento básico, entre o que se deve e o que pode esperar. Brasília, DF Ministério das Cidades, livro 1, p. 93-103, 2005.

IBAM. **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União**. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em:<[http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios\\_M\\_A/manual\\_convencios\\_final.pdf](http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios_M_A/manual_convencios_final.pdf)>. Acesso em: 08 maio 2015.

IBGE **Pesquisa Básica dos Municípios**. 2013. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013>>. Acesso em: 10 set. 2015.

INSTITUTO TRATTA BRASIL. (2014). **Portal Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br>>.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Traduzido por João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KEPPKE, Rosane Segantin. **Capacitação**: catalisador de arranjos federativos para políticas públicas. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, VIII, maio 2015.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, L. M. Q. Lixo : tratamento e biorremediação. São Paulo: Hermus, 1995.

LIMA, L. L. ; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas, **RSP**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA, Tatiana Silva Mello de. **O Federalismo Brasileiro**: uma forma de estado peculiar. Juiz de Fora: ECO, 2008.

LIXÃO a céu aberto. Disponível em:<[www3.belem.pa.gov.br](http://www3.belem.pa.gov.br)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

LOGAREZZI, A. **Contribuições conceituais para o gerenciamento de resíduos sólidos e ações de Educação Ambiental**. In: LEAL, A. C. et al. **Resíduos sólidos no Pontal do Paranapanema**.Presidente Prudente – SP: Viena, 2004.

MAGALHÃES, A. Um estudo de desenvolvimento sustentável no nordeste semi-árido. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza – estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: Fundaj; São Paulo: Cortez, 1998. p. 417-429.

MANO, E. B.; PACHECO, E. B. A. V.; BONELLI, C. M. C. **Meio ambiente, poluição e reciclagem**. 1. ed. São Paulo: Edgard Blucher, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas: 2003.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1997.

MARTINS, Clitia Helena Backx. Trabalhadores na reciclagem e na gestão de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmicas econômicas, sócio-ambientais e políticas. In: JACOBI, Pedro (Org.). **Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: Annablume, 2006.

MARTINS, Rildy. **Programa de Acesso aos Recursos de Saneamento**. Brasília, DF: ENAP, 2013.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. 2010. Monografia - (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Correa, Brasília, DF, 2010.

MASSUKADO, Luciana Miyoko. **Sistema de apoio à decisão: Avaliação de Cenários de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos Domiciliares**. Dissertação - (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade São Carlos, São Paulo, SP, 2004.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. **Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os desafios do PPA 2012/2015**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Correa (ISC), 2012.

MONTEIRO, José Henrique Penido (Org.) **Manual de gerenciamento Integrado de resíduos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e Reforma Fiscal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), p. 20-30, jul.-set. 1994.

OLIVEIRA, Maria Marli de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, R. M. M. **Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos: o Programa de Coleta Seletiva Da Região Metropolitana – Pa**. Dissertação - (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano). Universidade da Amazônia, Belém, PA, 2012.

PARÁ. Governo do Estado do. **Decreto Estadual nº 1066, de 19 de julho de 2008.** Dispõe sobre a Regionalização do Estado do Pará e dá outras providências, 2008.

PINTO, Carla. "**Empowerment: uma Prática de Serviço Social**". Lisboa: ISCSP, 2001, p. 247-264.

POLO. J. C. **Planejamento e Orçamento no setor público brasileiro.** São Paulo: Fundap, 2009. Cap. 2. p. 7- 22.

PORTAL DE CONVÊNIO DO GOVERNO FEDERAL - SICONV. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal> Portal do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/consultas/cauc>. Acesso em: 10 nov. 2015.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas.** CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. S/l, 2007. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/28329/P28329.xml&xsl=/brasil/tpl-p/p9f.xsl> Acesso em: 05 jan. 2014.

PRICEWATERHOUSECOOPERS SERVIÇOS PROFISSIONAIS LTDA - PwC. **Guia de Orientação para Adequação dos Municípios à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).** São Paulo, 2011. 138 p.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4., 2013, Belo Horizonte. **Descentralização e as Transferências Voluntárias de Recursos:** análise dos convênios celebrados pelo governo mineiro com os municípios. 2013.

RÉUS, Luana Silva. **Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável:** um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses. 2012. Dissertação - (Mestrado Profissional em Administração). Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Socioeconômicas e da Administração, 2012.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luís de Barros (Org.). **A Federação em Perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 2006. p. 241-259.

SALVADOR, Evilásio Paulo. **O verdadeiro dilema do orçamento público.** 2010. Disponível em: <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=287> > Acesso em: 22 ago. 2015.

SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RPD**, n.120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.40, n. 3., p. 335-376, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SIGA Brasil. Senado Federal Portal Orçamento. 2015. Disponível em:<[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da Administração Pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. 2013. Disponível em:<<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nírvia. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional da Amazônia. In: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nírvia (Org.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr. 2005.

SILVA, Pedro L. B. (Coord.). **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Programa de Modernização do setor de saneamento**: diagnóstico da Gestão e manejo de resíduos sólidos urbanos- 2008. Brasília, DF: MCidades/SNSA, 2010.

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (BRASIL). **Atuação do Setor Saúde em Saneamento**. Brasília, DF: Fundação Nacional de Saúde, 2000.

SOARES, Márcia Miranda; NEIVA, Pedro Robson Pereira. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.

SOARES, N. M. B. **Gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos domiciliares no município de fortaleza-CE**. 2004. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Fortaleza, 2004.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, jun., p. 105-121, 2005 . Disponível em: < <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3719>> Acesso em: 03 mar. 2015.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

TAVARES, Denisia Araújo Chagas. Desenvolvimento Sustentável e Gestão de Resíduos Sólidos, Universidade Federal de Sergipe, **Brasil**, ano 3, n.4,jul/dez., 2006.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. von. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio./jun. 2008.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros**: uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, 2003.

VIDAL, Josep Pont. A Defensoria Pública do estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 667-694, maio/jun. 2014.

# APÊNDICE



## APÊNDICE A – Base de Dados utilizada

Órgão/Entidade	Arquivos consultados
Controladoria Geral da União (CGU)	- Portal da Transparência/Convênios /Por Estado/Município/ Instrumento pactuados/assinados com o município de Belém/Download de dados /posição 23/08/2015
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	- Índice Firjan de Gestão Fiscal –IGF – Ano-base 2012 e 2013
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	- Pesquisa Básica Municipal (MUNIC)2013/Municípios com Plano de Gestão integrada de Resíduos Sólidos,
Instituto Trata Brasil (2014)	- Diagnóstico /Planos Municipais de Saneamento Básico – 2014
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	- Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) - Planos de Resíduos Sólidos//Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos  -Sistema Nacional de Informações sobre saneamento básico (SNIS)/ coleta seletiva/Associativismo Municipal
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)	- PPA/federal 2012-2015, Anexo I – Programas temáticos (atualizado 2015)  - Leis de Diretrizes Orçamentárias do governo federal 2012-2015  - Sistema de Convênios (SICONV) – Ações do Programas disponibilizados 2012-2015
Secretaria Municipal de Saneamento Básico (SESAN)	- Estrutura Organizacional/ Organograma /setor de convênios  Planos Municipal de Resíduos Sólidos  Coleta Seletiva/Gestão Integrada
Secretaria Municipal de Planejamento (SEGEP)	- Estrutura Organizacional/ Organograma /setor de convênios/acesso SICONV
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	- Cadastro Único de Transferências Voluntárias - CAUC
Senado Federal	- Consultas Temáticas – Portal Siga Brasil/categorias corporativas/Orçamento Fiscal e Seguridade Execução/Por programa: LOA 2012 - LOA 2013 - LOA 2014 - LOA 2015  - Consultas Temáticas – Portal Siga Brasil/Emendas apresentadas por programa