

CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM REGIÕES METROPOLITANAS: o CONDIAM-PB as relações de cooperação em João Pessoa-PB

Alex Bruno Marques Nascimento
Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Resumo

Este artigo trata das relações de cooperação nos Consórcios Públicos das Regiões Metropolitanas – RMs. As RMs enfrentam dilemas de cooperação que dificultam a implementação de políticas públicas de forma integrada com todos os membros. Para minimizar esses dilemas, os atores buscam nos Consórcios Públicos uma saída, entretanto, a realidade de João Pessoa-PB mostra que os Consórcios Públicos ainda mantêm, relativamente a cultura de centralização típica das RMs. A pesquisa é de natureza qualitativa e utilizou a técnica de análise de conteúdo, a partir de entrevistas semiestruturadas com alguns dos principais atores dirigentes e participantes em cada consórcio, bem como a consulta de documentos oficiais estaduais, além da consulta de dados financeiros e informações do IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional – STN. A pesquisa mostra, a partir das categorias institucionais do *Institutional Analysis Development (IAD) Framework*, contido no trabalho de Ostrom (1990), que o CONDIAM-PB, apesar de minimizar os problemas ambientais da região, não conseguem superar os dilemas de ação coletiva da RM de João Pessoa-PB.

Palavra-chave: Consórcio Público. Região Metropolitana. Cooperação.

1. INTRODUÇÃO

Em 1988, o Brasil marca, com a nova Constituição Federal, seu retorno à democracia. E nesse momento uma das peculiaridades do sistema federal brasileiro foi a inclusão dos municípios como entes federados, juntamente com Estados subnacionais e União. Os municípios são levados a esse patamar com a prerrogativa constitucional de legitimar a sua autonomia, para tanto, são direcionadas a eles receitas fiscais específicas, bem como novas atribuições de políticas públicas.

Nesse período, ocorre a descentralização de poderes aos demais entes federados, que somada às características intrínsecas do federalismo brasileiro gera um fenômeno chamado ‘municipalismo’. Isso acarreta deficiências na prestação do serviço público, pois apesar do aumento de receita, os municípios se mostram frágeis financeiramente, sucateados administrativamente e insulados.

Logo, algumas iniciativas de acordos bilaterais são utilizadas pelos municípios como forma de superar suas deficiências e conseguir atender às demandas locais. No bojo dessas iniciativas, uma das escolhas são os Consórcios Públicos, pois com mais demandas e menos receitas, os municípios vislumbraram nos Consórcios Públicos uma possibilidade de garantir melhores serviços, reduzir custos, captar mais recursos e ganhar notoriedade pública.

Consórcios Públicos são instituições de direito público, ou privado, pelos quais os atores políticos da esfera municipal, estadual ou federal (limítrofes ou não), decidem cooperar entre si para solucionar problemas de comum interesse e em áreas específicas, com o objetivo de atender às demandas locais. E o que leva os municípios a se consorciarem é a possibilidade de atender demandas locais que, se fossem atuar sozinhos, ou não conseguiriam ou despenderiam mais gastos com tempo, energia e/ou recursos financeiros (VAZ, 1997; ABRÚCIO e SOARES, 2001; CRUZ, 2002; CUNHA, 2004; e CALDAS, 2007).

Assim, os Consórcios Públicos funcionam como uma saída, dentre outras, para superar alguns dilemas do municipalismo. Dilemas esses que se observam também nas Regiões Metropolitanas (RMs), os quais se somam às peculiaridades típicas dessas áreas.

Segundo Freitas (2009), o processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma dessas regiões em torno de uma cidade, em suas dimensões físicas e populacionais, caracterizadas por alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa cidade núcleo é também chamada de 'metrópole' e em torno dela há uma série de outras cidades sob sua direta influência, com grande interdependência econômica e movimento pendular da população. Tais áreas são, por isso, chamadas de Regiões Metropolitanas.

Um dos principais dilemas das RMs é a dificuldade de cooperação intergovernamental, que tem como causas, segundo Garson (2009): as características do processo centralizado e autoritário de criação (ainda no regime militar); descentralização desgovernada (pós-constituição de 1988) e agravamento dos problemas locais; universalismo de tratamento dos municípios, no qual o governo não considera as especificidades locais e desconhece as suas necessidades prioritárias; enfraquecimento do papel do Estado, que poderia atuar como coordenador das políticas e ações metropolitanas; rígida vinculação entre receita e gasto público, oferecendo pouca flexibilidade para alocação de recursos em novas áreas; e falta de investimentos direcionados, especificamente, para as Regiões Metropolitanas. E ainda, a assimetria de poder entre os municípios que gera certa polarização de receitas, serviços e políticas públicas nas capitais ou cidades-núcleo dessas regiões.

Portanto, devido a esses problemas, somados às características históricas dessas regiões, elas não conseguiram desenvolver instituições com força suficiente para gerar integração entre os atores. As instâncias deliberativas previstas em lei exercem baixo poder de ação, o que acaba configurando a maioria das Regiões Metropolitanas como áreas de baixas relações de cooperação.

Apesar de ser um ambiente de baixa cooperação, observa-se a presença de manifestações de cooperação nas RMs, como arranjos produtivos locais e consórcios públicos. Mas, até que ponto os consórcios públicos podem se configurar como um arranjo de ação coletiva, e, portanto, contribuir para a superação dos dilemas de cooperação e coesão nas Regiões Metropolitanas?

Para verificar essa realidade, utilizou-se como objeto de análise o caso do CONDIAM (Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Área Metropolitana de João Pessoa-PB). Isso porque se trata de um consórcio público que tem como objetivo principal gerar desenvolvimento ambiental na região, e teve como única ação a desativação do Lixão do Roger (João Pessoa-PB) e criação do Aterro Sanitário de Resíduos Sólidos.

Não cabe aqui uma profunda avaliação dos benefícios da criação desse aterro frente aos prejuízos causados pelo antigo lixão, mas sim, verificar se esse consórcio primou e continuar agindo através de medidas eminentemente coletivas ou não. Pretende-se saber se com o CONDIAM-PB a região metropolitana de João Pessoa-PB tem tido práticas efetivas de cooperação ou se isso foi apenas uma ação isolada de poucos membros.

Portanto, considerando o contexto de baixa cooperação das Regiões Metropolitanas, pergunta-se: A partir da influência de elementos institucionais, como se configuram as relações de cooperação do CONDIAM/PB?

Assim, o objetivo dessa pesquisa é compreender, a partir das instituições e dos atores, as relações de cooperação nos Consórcios Públicos do CONDIAM/PB (Aglomeração Metropolitana de João Pessoa).

O marco teórico utilizado para essa pesquisa foi a abordagem de Elinor Ostrom dos *Common Pool Resources* (CPRs), propõe que as instituições influenciam a ação dos atores – eles [atores] também moldam ou criam suas próprias instituições – através de atributos locais, quais sejam: físicos, culturais e/ou regulamentares, e o fazem por iniciativas próprias, de

forma interativa gerando resultados e benefícios para toda a coletividade. No tópico seguinte este ponto será trabalhado com maior detalhamento.

2 TEORIA DOS RECURSOS COMUNS

Como a fundamentação teórica dessa pesquisa é relacionada à influência das instituições no comportamento de cooperação dos atores em consórcios públicos, seguirão aqui os principais postulados sobre teorias de ação coletiva, destacando a teoria dos *Common Pool Resources* (CPRs), de Elinor Ostrom.

Para postular a teoria dos CPRs, Ostrom (1990) refutou três outras abordagens imbricadas sobre os dilemas da ação coletiva, tais como: “Tragédia dos Comuns”, proposto por Garrett Hardin em 1965; “Dilema dos Prisioneiros”, amplamente pesquisado pela Teoria dos Jogos; e “Dilema da Ação Coletiva”, principal expoente: Mancur Olson em 1967.

Além das críticas pontuais a cada uma dessas abordagens, Ostrom as refuta, principalmente, por não considerá-las como único caminho para se chegar à ação coletiva. Vale ressaltar que a teoria dos CPRs não exclui completamente as outras abordagens, apenas sugere uma forma alternativa de se alcançar a ação coletiva – suas pesquisas foram aplicadas em casos de manejo de recursos naturais (OSTROM, 1990).

O que Ostrom propõe, basicamente, é que não somente o Estado ou o mercado são únicas vias para haver ação coletiva. Mas, também, a própria iniciativa e interação dos atores pode ser um caminho para a cooperação, ela desenvolve ainda uma ferramenta para comprovar sua teoria, a qual chama de *Institutional Analysis Development (IAD) Framework*. Com isso, ela tenta mostrar não só a influência das instituições no comportamento dos atores, como também a arena de decisões, a interação entre eles e os resultados alcançados.

Portanto, essa pesquisa buscou relacionar tanto a influência das instituições no comportamento de cooperação dos atores dos consórcios públicos quanto os padrões de interação para constituir as demais características estruturais do arranjo. Aqui se delineia uma hipótese: os Consórcios Públicos brasileiros são arranjos cooperativos governamentais “gerenciados” por agentes públicos, todavia, não se trata de uma ação do Estado regulando a ação coletiva¹. Isso porque, apesar de existirem mecanismos legais sobre o seu funcionamento, os atores criam suas próprias regras e normas de gerenciamento. Além disso, os consórcios são de formação e adesão voluntária, ou seja, os atores têm autonomia para criar seu sistema normativo, mas são facultados a entrar ou a sair do consórcio.

A confirmação de tal hipótese justifica a utilização da ferramenta IAD *Framework* e os postulados do *Common Pool Resources*, também, em arranjos colaborativos governamentais – tais quais os Consórcios Públicos. Para melhor compreender o desenho teórico até aqui apresentado, segue-se o detalhamento das abordagens sobre ação coletiva.

O quadro IAD foi desenvolvido por Elinor Ostrom e um conjunto de profissionais das ciências sociais, políticas e econômicas, que participaram do *Workshop* em Teoria Política e Análise Política da Universidade de Indiana (EUA), com o propósito de projetar e analisar intervenções políticas de uma forma multidisciplinar. Apesar de alguns autores ainda não aceitarem, o IAD foi criado como uma proposta de ser um método de pesquisa para analistas políticos que busquem, por exemplo, avaliar a eficácia de uma política, iniciar uma reforma política ou projetar futuras intervenções (POLSKI; OSTROM, 1999).

Esse quadro chama atenção dos analistas políticos para os indivíduos que tomam decisão sobre algum curso de ação, dessa forma, o quadro IAD trabalha com variáveis externas aos indivíduos, que são elementos ou instituições que, de alguma forma, afetam as ações dos atores, seus processos políticos e os resultados na arena de ações.

¹ Salvo os casos onde o Estado é um dos membros do Consórcio.

Conforme Ostrom, Gardner e Walker (1994), a ferramenta IAD é dividida em 04 eixos, que também representam as categorias e subcategorias deste artigo:

- a) **Categoria 01: Variáveis externas**, subdividida em: (i) atributos do mundo físico; (ii) atributos culturais da comunidade em que os atores estão inseridos; e (iii) regras de incentivos e restrições para determinadas ações;
- b) **Categoria 02: Arena de Ação**, sendo: (i) Situação de Ação; e (ii) Atores ou Participantes;
- c) **Categoria 03: Padrões de Interação e Fluxos de Comunicação**; e
- d) **Categoria 04: Resultados e Benefícios**.

Urge observar, primeiramente, as três variáveis externas, em seguida para o momento de ação dos atores, bem como seus padrões de interação (quarta variável externa), e por fim, aos resultados gerados.

O IAD ajuda a investigar situações políticas que são afetadas por um conjunto de fatores derivados de um mundo físico, cultural e um conjunto de regras, bem como na forma como esses fatores, (entende-se como “instituições”), interferem no comportamento dos atores.

A primeira variável externa, os atributos do mundo físico, circunscrevem todas as características materiais dos recursos que são importantes para constituir as possibilidades práticas de ação dos atores e os possíveis resultados. Eles são históricos e forjam os interesses envolvidos nas ações de cooperação, assim como interferem no volume, peculiaridade do conhecimento e informações que os atores têm para tomar suas decisões, assim, eles representam uma relevante base de fundamentos para estruturar a situação de ação. Além disso, eles podem exercer influência em outras variáveis externas, como as “regras” (POLSKI; OSTROM, 1999).

Na segunda variável externa, os atributos da comunidade, incluem-se os aspectos culturais locais envolvidos nos comportamentos de cooperação. Eles são compostos pelas normas socialmente aceitas, os poderes que são atribuídos aos pares, a homogeneidade das preferências dos atores e a forma como os recursos são distribuídos entre eles (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994). Nesse ponto, estão inseridos os atributos do grupo e a forma como os atores observam uns aos outros, e o retrospecto de comportamentos de cooperação inerentes à região.

E, por fim, a variável externa chamada de “*rules-in-use*”, ou simplesmente “regras em uso”. É o conjunto de regras de trabalho que delimitam: o poder de ação dos membros e divide as responsabilidades do grupo; quais ações são permitidas e proibidas; qual a quantidade de recursos que cada membro deve dispor; quais as regras de ingresso ou exclusão dos membros; quais informações devem ou não ser facilitada; e que restrições serão aplicadas aos atores segundo suas ações (OSTROM, 1990; 2005).

No caso dos consórcios públicos brasileiros, as regras são definidas pela Lei dos Consórcios de 2005, pelas cartas de intenções que cada consórcio deve apresentar às suas casas legislativas, por leis locais de regulamentação e criação dos consórcios, pelos Estatutos de cada um e, periodicamente, por assembleias ordinárias.

O ambiente em que os atores interagem e tomam decisões é chamado de “*action arena*”, ou arena de ação, que é a unidade conceitual principal da estrutura do quadro IAD, e na qual há um espaço social onde os atores interagem chamado “situação de ação”. Enquanto as características da situação de ação e dos atores definem o tipo de arena de ação, as práticas, interações e comunicação entre os atores dentro da arena levam aos resultados do arranjo institucional (BRAVO, 2002; DENTERS & KLOK, 2001; OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

Uma “situação de ação” é o espaço social onde os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, participar de atividades de apropriação e disposição, resolver problemas, ou de luta. E isso inclui elementos como:

“participants in positions who must decide among diverse actions in light of the information they possess about how actions are linked to the potential outcomes and the costs and benefits assigned to actions and outcomes” [grifo dos autores] (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994, p. 28-29)

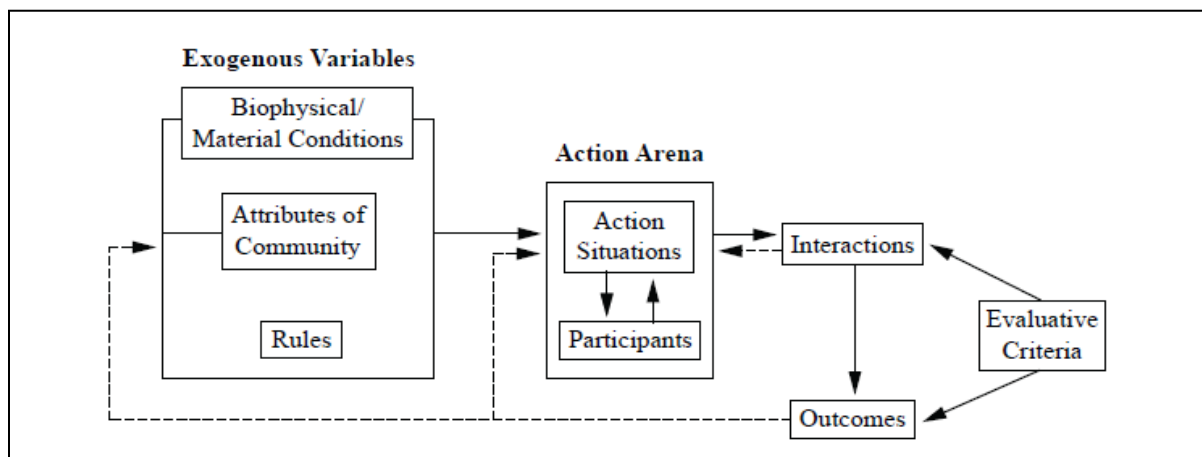
Portanto, uma “situação de ação” é um espaço social no qual os indivíduos interagem com práticas, atividades e troca de bens/serviços para solucionar problemas. Para tanto, os atores precisam tomar decisões diante de um plantel de diversas ações, com base em informações que possuem sobre como tais ações estão ligadas aos resultados e, conseqüentemente, aos custos e benefícios relacionados.

As características dos atores, bem como as decisões tomadas na situação de ação estão interligadas ao grau de interação dos atores. Essa interação entre os atores é definida por padrões de fluxo de interação lógica de seus comportamentos na arena de ação, o que diz respeito às características estruturais de uma situação de ação e da conduta dos participantes na estrutura final. Em situações políticas onde as decisões são independentes, os atores fazem suas escolhas em um contexto de normas coletivamente aceitas ao invés de tentar mudar radicalmente a estrutura da situação. E, para isso, os atores, munidos de uma gama de possíveis estratégias, interagem com outros interventores na busca de resolver o problema sem incorrer em erros passados (POLSKI; OSTROM, 1999).

E, por fim, o quadro IAD sugere que se analisem os “outcomes”, ou os resultados e benefícios gerados pela ação política. E quando se analisam os resultados analisam-se também o desempenho de um sistema político, para isso é preciso estabelecer rigorosos critérios de avaliação e comparação. Embora haja vários modelos para isso, em geral, todos se concentram em seis preocupações de análise político-econômica: eficiência econômica, equivalência fiscal, equidade, prestação de contas, responsabilidade com a moral em geral e adaptabilidade (POLSKI; OSTROM, 1999). Porém, como fora dito, o foco desse artigo não é fazer uma análise profunda dos benefícios e resultados, assim, essa categoria foi trabalhado apenas para apontar indicativos de benefícios e resultados do CONDIAM.

Uma vez delineadas a arena de ação e a situação de ação é preciso relacioná-las e analisá-las junto às variáveis externas (atributos físicos, culturais e regras), em seguida aos padrões de interação, e por fim, aos resultados e benefícios gerados. Como está definido na figura abaixo por Ostrom, Gardner e Walker (1994):

Figura 01 – Institutional Analysis and Development – IAD Framework



Fonte: Ostrom, Gardner e Walker (1994)

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem qualitativa pode ser definida como uma forma de tratar o problema quando se pretende entender a natureza de um fenômeno (RICHARDSON, 1985). Assim, justifica-se sua escolha para essa pesquisa já que o que se pretende aqui é compreender quais são as nuances que permeiam as relações de cooperação no fenômeno “consórcio público em Região Metropolitana”. Além de identificar os aspectos institucionais intervenientes durante o processo de formação desses consórcios, a análise servirá também para entender a influência de tais aspectos nas ações de cooperação dos atores, portanto, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa.

Portanto, essa pesquisa se fundamenta, teórico e empiricamente, no sentido de se legitimar nos moldes dos trabalhos científicos. Para a coleta de dados, utilizou-se o método de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Na análise documental, foram trabalhados dados primários e secundários através de documentos oficiais de governo e institutos de pesquisa. E para as entrevistas semiestruturadas, foi definido um roteiro de perguntas, que oferecesse ao entrevistado certa liberdade para discorrer suas respostas, bem como ao entrevistador de mudar o curso das perguntas e, portanto, da entrevista, sempre que necessário.

A escolha dos entrevistados não teve preocupação com representatividade amostral, mas sim com a qualidade das informações e sua relação com os objetivos da pesquisa. Assim a codificação e a identificação dos sujeitos foram realizados conforme o quadro a seguir:

Figura 01 – Codificação dos Sujeitos da Pesquisa

Consórcio	Código	Sujeito
CONDIAM/PB	COND ₁	Presidente do Consórcio no ato da formação em 2002 (ex-prefeito de João Pessoa/PB e atual Senador pela Paraíba)
CONDIAM/PB	COND ₂	Secretário de Infraestrutura do Município de Cabedelo/PB
CONDIAM/PB	COND ₃	Secretário Executivo que atua desde 2005.
CONDIAM/PB	COND ₄	Diretor Administrativo do CONDIAM/PB

Fonte: O Autor

Para essa pesquisa foram analisadas ainda as legislações que criaram os consórcios em cada espaço urbano, a legislação que regulamentou os consórcios no Brasil, os dados de institutos como STN e IBGE, além da revisão bibliográfica de livros, artigos acadêmicos, jornais e dados estatísticos.

Sendo, portanto, uma análise de conteúdo qualitativa e temática dos significados das mensagens. Qualitativa, pois se buscou indicadores não frequenciais, e sim, a observação de indicativos de presença ou ausência de termos que se articulem com as categorias. Ou seja, observando os significados através de um tratamento descritivos das informações, e não os significantes, como ocorre nos casos de análise léxica e análise de procedimento. Afirma Bardin (2011) que esse tipo de análise é válido na elaboração de deduções específicas sobre um acontecimento de inferência precisa.

Nesse trabalho se buscou inferir da realidade os significados a partir do depoimento dos sujeitos (ainda que outras fontes documentais fossem utilizadas), não se comprometendo a explicar suas causas ou consequências, mas descrevendo suas características, as formas e variações do fenômeno (TRIVIÑOS, 1995).

Essa análise de conteúdo se dará obedecendo às categorias elencadas a partir da Teoria dos Recursos Comuns e na ferramenta IAD *Framework*. Ou seja, as variáveis externas; a arena de ação; os padrões e fluxos de informação; e os benefícios e resultados.

4 CASO CONDIAM-PB

4.1 Atributos físicos

A principal ação do CONDIAM/PB foi a criação do Aterro Sanitário que substituiu o Lixão do Roger, esse lixão era depósito de Resíduos Sólidos das cidades de João Pessoa, Bayeux e Cabedelo, que, juntos, aloavam cerca de 900 toneladas de lixo por dia e ocupava um área urbana de 17 hectares (JOÃO PESSOA, 2003).

Para concretizar essa ação foi realizado um estudo de viabilidade pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, estudo esse que resultou na escolha de um terreno na Zona Rural de João Pessoa, e nas proximidades do Município de Santa Rita. A escolha do local do aterro foi justificada pela grande área disponível e pelos custos de transporte do lixo dos municípios para o aterro. Como revela a fala do informante COND₁ que segue:

Houve um processo de mapeamento, onde nós começamos por exclusão, eliminando os locais que têm bacias, mananciais, áreas de mangues, entre outras, você vai excluindo, ta certo? Definido o local nós passamos para a solução técnica, com todas as preocupações, desde a questão de preparar o solo, impermeabilizando-o com manta impermeabilizante, fazer o projeto do tanque da lagoa de captação do chorume (que é o que mais polui na questão do lixo), até o projeto do tratamento (COND₁).

Os municípios que compõem a Aglomeração Metropolitana de João Pessoa – AMJP não possuem uma forte conurbação entre si. Em média as áreas urbanas dos municípios distam um do outro em torno de 40 a 60 km, com exceção de Bayeux. Isso faz com que as relações comerciais e sociais não tenham tanta proximidade, como ocorre nas grandes Regiões Metropolitanas. A tabela a seguir destaca a distância entre os centros comerciais da AMJP:

Tabela 01 - Distância entre os Municípios da AMJP*

	João Pessoa	Alhandra	Bayeux	Caaporã	Cabedelo	Conde	Cruz do ES	Lucena	Mamanguape	Pitimbu	Rio Tinto	Santa Rita
João Pessoa	-	48,2	9,2	62,7	17,8	28,5	27,4	57,4	62,2	55,1	70	33,2
Alhandra	48,2	-	41	20,8	61,4	26	60	77,5	82,3	35,2	90	53,3
Bayeux	9,2	41	-	55,9	33,2	21,7	18,1	37,6	42,5	64,2	50,3	6,2
Caaporã	62,7	20,8	55,9	-	76	40,6	74	92	96,8	14,4	105	67,8
Cabedelo	17,8	61,4	33,2	76	-	41,2	52	70,1	74,9	68,9	82,7	45,9
Conde	28,5	26	21,7	40,6	41,2	-	40	57,8	62,7	42,5	70,5	33,6

Cruz do ES	27,4	60	18,1	74	52	40	-	46,7	51,5	83	59,3	13,5
Lucena	57,4	77,5	37,6	92	70,1	57,8	46,7	-	62,2	101	70	33,2
Mamanguape	62,2	82,3	42,5	96,8	74,9	62,7	51,5	62,2	-	106	7,8	38
Pitimbu	55,1	35,2	64,2	14,4	68,9	42,5	83	101	106	-	119	82,2
Rio Tinto	70	90	50,3	105	82,7	70,5	59,3	70	7,8	119	-	45,8
Santa Rita	33,2	53,3	6,2	67,8	45,9	33,6	13,5	33,2	38	82,2	45,8	-
MÉDIAS	42,9	54,1	34,5	64,2	56,7	42,3	47,8	64,1	62,4	70,1	70,0	41,1

Fonte: O Autor, com dados do DER-PB, 2012.

*Distância dada em Quilômetros.

Devido a essas distâncias, há dois pontos que são relevantes. O primeiro é que como o aterro está localizado em João Pessoa, o custo de transporte do lixo em alguns municípios é inviável, obrigando a maioria dos municípios da AMJP a continuarem utilizando seus lixões a céu aberto. Atualmente, na AMJP, somente os municípios de João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Cabedelo e Conde utilizam os serviços do aterro sanitário. Apesar de haver planos para construir outro aterro, isso ainda não saiu do papel.

O segundo ponto relevante é que tais distâncias contribuem para explicar a baixa conurbação entre os municípios. Algumas localidades possuem determinados problemas bastante específicos que não se confundem com os problemas dos demais municípios da aglomeração metropolitana, salvo exceções como o problema da violência urbana. Isso dificulta a aproximação entre eles.

Essa situação é colocada pelo entrevistado COND₄:

A nossa área metropolitana possui baixa conurbação entre a maioria dos municípios. Alguns como João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita e Conde ainda tem certa aproximação, mas em geral o máximo de proximidade entre os municípios é o movimento pendular das pessoas. E isto só acontece nas cidades que falei, porque nas outras mais distantes, nem isso (COND₄).

Por essas e outras é que o Aterro Sanitário da AMJP só é utilizado pelos municípios de João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde e Santa Rita. Municípios esses que se localizam com certa proximidade de João Pessoa, e que juntos somam, em média, 1500 toneladas de lixo por dia. Estima-se que 800 toneladas sejam geradas pelo município de João Pessoa e as 700 toneladas pelos demais municípios². Outra característica da AMJP é sua baixa densidade demográfica (429,27hab/km²). Esses são os fatores que compõem a categoria das variáveis externas.

4.2 Atributos da Comunidade

A baixa conurbação e, conseqüentemente, baixa relação institucional entre os municípios da AMJP reflete-se nas relações entre os atores do CONDIAM/PB. Logo após a criação do aterro e a licitação que determinou a empresa que iria gerenciar o aterro, os municípios evacuaram-se quase totalmente do CONDIAM/PB e passaram a se relacionar diretamente com a empresa gestora – a RUMOS - Construtora e Comércio Ltda. Desde o início, o prefeito de João Pessoa, o Sr. Cícero Lucena encabeçou essa ideia e vislumbrou no formato do consórcio uma forma de atrair recursos.

² Foi necessário fazer essa estimativa porque a empresa RUMOS (responsável pelo aterro) se recusou a prestar tais informações. Tanto sobre o volume de lixo gerado por cada município quanto o preço cobrado por tonelada a cada município. A estimativa levou em consideração dados publicados pela Prefeitura de João Pessoa quanto ao seu volume de lixo no ano de 2011.

A participação dos demais municípios ocorreu a convite do próprio prefeito, mas sem constituir um ambiente equitativo de debates e discussões entre os demais prefeitos, apenas convites para integrar o CONDIAM/PB (e utilizar o aterro), porém sem espaços para conflitos entre os membros. Como diz o entrevistado COND₁:

Ele não é um exemplo de consórcio por conta desta minha “disposição de fazer” e o processo de acomodação dos outros, então não tinha conflito. Como eu tive a felicidade de encontrar um terreno em João Pessoa (se eu tivesse encontrado um terreno em Santa Rita, se o ideal fosse em Santa Rita, poderia ser que o prefeito de Santa Rita dissesse: “não, quero que paguem pelo terreno, faça isso ou quero que façam aquilo”. Entende?) Então eu parti para a solução de João Pessoa e disponibilizei para os outros. O máximo que os outros podiam questionar era dizer: “eu não quero depositar o lixo” – tudo bem! Ele não era obrigado. Ele que arcasse com a responsabilidade ambiental e social (COND₁).

Portanto, desde o início fica claro que a ideia de construir um consórcio por sua forma de gestão compartilhada não era a justificativa maior de escolha deste modelo de gestão. Mas sim, devido ao programa político do então prefeito de João Pessoa, que diz ter visitado vários modelos desse tipo de gestão, inclusive na Itália, e trouxe para a realidade local de João Pessoa e, através do Consórcio, conseguiu os recursos com o Governo Federal, bem como reuniu outros municípios que necessitavam também de um aterro.

O entrevistado COND₂ relata que culturalmente as prefeituras não mantêm uma relação de proximidade entre si por questões políticas:

Eu acredito que isso seja uma questão cultural, mesmo. É difícil você compartilhar o poder, e principalmente na nossa região, onde as diferenças políticas são bastante acirradas. De repente, mudam os prefeitos, então muda tudo, e caímos na falta de continuidade. O consórcio é para ser apartidário, mas a gente sabe que os maiores é quem determinam as coisas no Brasil. E, até certo ponto eu concordo, porque se não houver um líder forte para unir todos os demais, a coisa não anda, você entende? (COND₂).

Conforme o entrevistado COND₄, “o CONDIAM/PB trabalha na parte de elaboração de projetos, pesquisa e serve de base para os prefeitos agirem, através de um espaço como um fórum, onde todos se relacionam.” Entretanto isto não é notado pelo entrevistado COND₂ que não consegue enxergar no CONDIAM/PB esse compartilhamento, e diz: “nós sequer sabíamos que o CONDIAM/PB ainda estava funcionando, para nós a questão do lixo era a RUMOS que gerenciava o aterro e coletava nosso lixo, e só!”

O consórcio público, e neste caso o CONDIAM/PB, não consegue, sozinho, resolver o problema cultural das Regiões Metropolitanas. Em João Pessoa, como nas demais áreas metropolitanas, não existem instituições com força para reunir os municípios em torno de um mesmo objetivo e se manter sólido sem incorrer no problema da descontinuidade. A simples criação de um arranjo colaborativo não soluciona um problema que vem desde a formação das RMs.

4.3 Regras em uso

O CONDIAM/PB foi constituído em 2002³, antes da criação da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa (Lei Complementar nº59/2003). Na ocasião de sua constituição,

³ Foi constituído antes da Lei dos Consórcios 11.507/2005. Depois ele pouco se adaptou à Lei dos Consórcios.

participaram os municípios de Bayeux, Cabedelo, João Pessoa, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena e Santa Rita.

No ano seguinte, com o intuito de oferecer longevidade ao consórcio e operacionalidade à Aglomeração Metropolitana de João Pessoa, a Lei de criação da AMJP estabeleceu que o CONDIAM/PB⁴ seria a instância executiva no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da AMJP. Isso faz com que tanto o CONDIAM quanto a AMJP sigam o mesmo conjunto de regras. No entanto, mesmo com esse artifício legal, a Aglomeração Metropolitana de João Pessoa não consegue operacionalizar ações compartilhadas.

O fato é que essa estratégia para tentar operacionalizar a AMJP tem falhado simplesmente porque os integrantes do CONDIAM/PB são os mesmos representantes da AMJP. Foi criada uma equipe técnica para operacionalizar as ações, mas tal equipe é composta por apenas 04 (quatro) pessoas: 01 (um) Secretário Executivo; 01(um) Diretor Administrativo; 02 (dois) técnicos de engenharia. Isso inviabiliza uma ação mais coletiva e de maiores dimensões.

Além do corpo técnico, através da Secretaria Executiva na base do desenho organizacional, o CONDIAM/PB está estruturado em: Conselho dos Sócios (instância maior de deliberação) e Conselho Fiscal (instância de acompanhamento e fiscalização).

As normas quanto às assembleias só são citadas em dois artigos do Estatuto: (i) Art.11: O Conselho de Sócios reunir-se-á por convocação de seu Presidente, ordinariamente a cada 30 (trinta) dias, [...]; e (ii) Art. 15: Os votos de cada membro do Conselho de Sócios serão singulares, independentemente das inversões feitas pelas entidades que representam.

Essas assembleias foram estabelecidas para ocorrer em um espaço de tempo curto, teoricamente, isso proporcionaria maior entrosamento entre os municípios. Entretanto, não é o que ocorre, visto que as reuniões só ocorrem a cada dois anos, quando há eleição para Presidente/Vice e Secretário Executivo. Além disto, o sistema de voto não deixa claro o peso de cada um, sabe-se, através do depoimento do entrevistado COND₃ que “a votação é paritária”, mas, no Estatuto, isso é uma brecha que escurece a interpretação.

Dentre as finalidades propostas no Estatuto do CONDIAM/PB, estão:

- a) Promover e acelerar o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental;
- b) Promover programas e/ou medidas de infraestrutura urbana e intermunicipal, saneamento ambiental, educação, saúde, turismo, cultura e lazer;
- c) Promover o desenvolvimento do ser humano, com atenção especial para as mulheres gestantes, idosos, deficiente e crianças e famílias carentes;
- d) Fomentar ações integradas direcionadas à capacitação, geração de emprego e renda e ampliação das oportunidades profissionais;
- e) Promover medidas corretivas ou preventivas, destinadas à conservação do meio ambiente, despoluição de rios, limpeza urbana, reciclagem de sólidos urbanos, coleta seletiva de RSU;
- f) Captar recursos financeiros e tecnológicos destinados ao desenvolvimento sustentado da região; e outros.

O que se propõe com o CONDIAM/PB é algo bastante expansivo, e, por vezes, disperso. Esse consórcio se enquadra no tipo ‘Desenvolvimento Urbano’, mas a realidade mostrou que seus atores se focaram principalmente na alínea “e”, concentrando-se na questão ambiental, sobretudo na destinação dos RSU.

Não é negativo que o CONDIAM/PB tenha proposto tantas frentes de ações, mas o não cumprimento de boa parte das proposições é sinal de que ao longo de seus 10 (dez) anos, ele se estagnou naquilo que era “apenas” uma meta da prefeitura de João Pessoa, não

⁴ Com a LC nº59/2003 o CONDIAM/PB integraria em seguida os municípios de Rio Tinto e Mamanguape.

conseguindo evoluir para ajudar a orquestrar soluções compartilhadas de problemas dos demais municípios que integraria em 2003 a Região Metropolitana de João Pessoa.

O CONDIAM/PB é um consórcio público de direito privado. E isso foi um dos fatores que desacelerou o repasse de recursos para o CONDIAM/PB, pois quando houve a regulamentação da lei dos consórcios, inicialmente, saiu uma portaria da AGU em conjunto com o MPU afirmando que o repasse de verba pública aos consórcios de direito privado era ilegal⁵. E que o correto seria “o repasse para consórcios públicos de direito público, já que esses se transformaram em autarquias dos municípios consorciados.” Isso provocou o que o entrevistado COND₃ chamou de um “esvaziamento do consórcio, bem como perdas significativas de recursos vindos da União”.

Entretanto, com o Ministério das Cidades e o advindo do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, essa postura foi revista, já que o PAC previa certa rapidez na alocação dos recursos. E como os “consórcios públicos de direito público estavam atrelados diretamente às contas das prefeituras consorciadas, caso um desses municípios viesse a ser inserido no sistema CAUC do Governo Federal, o Consórcio ficaria impedido de receber repasses. Foi então que o repasse de recursos passou a “privilegiar os consórcios públicos de direito privado”, afirmou o entrevistado COND₃.

A natureza jurídica do CONDIAM/PB provocou ao mesmo tempo o seu recuo e a sua sobrevivência. No primeiro momento, ele perdeu recursos, mas com o PAC foi suficiente para se manter funcionando. Entretanto, isso não é suficiente para a sua continuidade, é necessário que os entes consorciados cumpram as regras e mantenham os repasses para o CONDIAM/PB, e mais, que eles vislumbrem no consórcio concretas possibilidades de solucionar problemas de forma conjunta.

O CONDIAM/PB, apesar de estruturar suas regras de forma concisa e objetiva não consegue fazer com que os membros consorciados as cumpram. Desde o Estatuto do CONDIAM/PB é estabelecido no Art.32 que: “Serão excluídos dos Planos de Ação do Consórcio, OUVIDO o Conselho de Sócios, os consorciados que não efetuarem o pagamento de suas cotas durante dois meses” (JOÃO PESSOA, 2003).

Entretanto, o entrevistado COND₄ afirma que:

Somente João Pessoa, Bayeux e Santa Rita mantêm regular a contribuição para o CONDIAM/PB. Contribuições essas que, inicialmente era de 1% (um por cento) do FPM, atualmente equivale a 0,3% do FPM – uma queda de 70%, que segundo o COND₄ se deve falta de interesse dos gestores públicos. Estas quotas servem apenas para o pagamento da folha de salário da Secretaria Executiva (04 pessoas), das despesas de aluguel e de escritório do CONDIAM/PB. Isto se alastra ao longo dos últimos anos e nenhum membro sofreu penalidade por descumprir as regras.

A baixa contribuição, baseada no FPM, não é suficiente para implementar grande medidas, sendo utilizada somente para suprir o baixo corpo executivo do CONDIAM/PB.

4.4 Situação de Ação

Primeiramente, destaca-se que, por meio do CONDIAM/PB, só houve dois momentos de ação relevantes: A formação do Aterro Sanitário e o levantamento do perfil social das crianças e adolescentes em situação de risco da AMJP.

É bem certo que, como diz o entrevistado COND₄, o CONDIAM/PB “funciona mais como uma instância de pesquisa para fornecer dados que fundamente as ações dos municípios e como um espaço de debates entre os membros em torno de um problema comum.”

⁵ A justificativa era a de que se tratava de “beneficiamento a particulares”.

O entrevistado COND₃ afirma ainda que o CONDIAM/PB “só trabalha quando é acionado pelos membros, e por hora o consórcio está em ‘stand by’ aguardando os municípios terem alguma proposta de pesquisa ou ação conjunta.”

Essas falas revelam que as ações desse consórcio são extremamente esporádicas. Desde 2005, as reuniões de assembleia com participação efetiva da maioria dos membros só ocorrem a cada dois anos para eleição do Secretário Executivo, que desde 2005 tem se mantido o mesmo a ocupar esse cargo. No mais, somente pequenas reuniões entre o CONDIAM/PB e alguns poucos representantes dos municípios para tratar de questões pontuais de interesse de cada um, sem grande relevância para a AMJP.

A criação do aterro foi uma ação liderada pelo prefeito de João Pessoa, que propôs a formação do CONDIAM/PB com o objetivo de atrair maiores recursos junto ao Governo Federal. Uma vez conseguindo tal recurso, aportou uma contrapartida da prefeitura de João Pessoa e implantou o projeto. Tudo isso sem maiores conflitos, pois para o prefeito de João Pessoa, se o município concordasse com seu projeto, usaria o aterro, se não concordasse não o usaria, ainda que fosse membro do CONDIAM/PB.

A gestão do aterro foi cedida a uma empresa, a RUMOS, que oferece o serviço do aterro sanitário cobrando uma taxa por tonelada depositada. E atualmente os municípios que utilizam o aterro (João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde e Santa Rita) o fazem sem nenhuma relação entre si. Apenas seguem o que é determinado por João Pessoa, através da EMLUR – Autarquia Especial de Limpeza Urbana.⁶ Como diz o entrevistado COND₂:

Em relação à destinação do nosso lixo, o CONDIAM/PB não tem nenhuma relação direta. Eu acho até que nós poderíamos nos envolver mais para tomar decisões em conjunto, porque, por exemplo, a tarifa do custo de tonelada de lixo é uma coisa que é decidida pela EMLUR em João Pessoa, e a gente acata. Não temos nenhuma oportunidade de negociar isso, é chegar lá no aterro, calcular o total de lixo e pagar o que a empresa cobra. As decisões são assim, de João Pessoa para os demais (COND₂).

A outra ação de maior destaque colocada pelos entrevistados foi o trabalho de levantamento do perfil social de crianças e adolescentes em situação de risco. Tal pesquisa envolveu todos os municípios da AMJP, e segundo o entrevistado COND₃, houve presença maciça de todos os membros consorciados. A metodologia foi proposta pelo corpo técnico do CONDIAM/PB, que foi prontamente aceita pelos presentes em assembleia. Como diz o entrevistado COND₃:

Através do CONDIAM/PB, nós criamos uma câmara setorial de desenvolvimento social da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa. Foi necessário pensar de forma regional, pois esse problema de crianças e adolescentes em risco não se resolve sozinho, é uma coisa que ultrapassa os limites territoriais municipais. E esse modelo poderia ser utilizado para outros temas, como o transporte público coletivo, por exemplo, que está atolado de clandestinos e alternativos (COND₃).

Os dados coletados proporcionaram um espelho contundente da situação da educação, assistência social, saúde e trabalho, entretanto o trabalho ficou somente no levantamento de informações, e os municípios não aproveitaram isso para implantar programas específicos de proteção a essas crianças e adolescentes. E ainda, os entrevistados não souberam afirmar se

⁶ Autarquia Municipal Especial de Limpeza Urbana é responsável por todo o trabalho de limpeza urbana de João Pessoa. Ela tem patrimônio e receitas próprias, autonomia financeira, administrativa e técnica. Além disso, a EMLUR tem competência para planejar, desenvolver, regulamentar, fiscalizar, executar, manter e operar os serviços integrantes ou relacionados com sua atividade fim, como também promover a educação para a limpeza urbana (JOÃO PESSOA, 2012).

esse trabalho de pesquisa ensejou algum programa ou política pública de algum município da AMJP. Ou seja, foi só mais um documento que foi engavetado e não teve continuidade. Situação que é reforçada pelo depoimento do entrevistado COND₄:

Foi um trabalho muito completo, nós conseguimos coletar dados importantíssimos para a política voltada para os menores em situação de risco. Mas os municípios não deram continuidade ao trabalho, eu não vi nem soube notícias de que algum deles tenham utilizado nossa pesquisa para elaborar algum projeto voltado para esse foco, entende? (COND₄).

O entrevistado COND₃ atribui isso à “falta de interesse e decisão dos gestores”. Para ele, “o sucesso ou insucesso das ações do consórcio depende da postura dos consorciados. E, na prática, o que se observa é o baixo grau de cooperação entre esses membros”.

4.5 Atores

A AMJP não foge ao padrão das características das áreas metropolitanas, a maior concentração econômica está no município núcleo – João Pessoa – que se destaca por deter 65,9% do PIB total da AMJP; e isso se segue pelo contingente populacional, que representa 66,6% do total.

O segundo maior município em PIB só chega a 17,8% (Cabedelo), o restante não ultrapassa os 5% de PIB. Ou seja, a concentração econômica da AMJP está polarizada na capital. Apesar de óbvio, a disparidade entre João Pessoa e os demais municípios reflete o cenário das relações de poder no CONDIAM/PB, sendo que a capital detém os maiores poderes de influenciar as decisões importantes para a região. IBGE, 2009; STN, 2010

Essa centralidade econômica pode ser observada também no volume de receitas gerado pelos municípios metropolitanos. João Pessoa mantém a lógica anterior e concentra pouco mais de 70% da Receita total gerada pela AMJP, e quando se trata somente de Receita Tributária (advindo de receitas de tributos como impostos e contribuições), o município de João Pessoa gera mais de 80% da Receita Tributária total da AMJP.

Os municípios não metropolitanos ficam muito distantes da capital também nesse sentido. Isso mostra que eles não têm força de barganha suficiente para negociar interesses com a capital, assim ficam reféns das decisões de João Pessoa.

Tabela 02 – Receita Total e Receita Tributária da AMJP

Unidade Federativa	Receita Total (R\$)	%	Rec. Tributária (R\$)	%
João Pessoa**	1.209.311.262,38	70,3%	222.003.778,32	86,0%
Alhandra	Não informou	-	Não informou	-
Bayeux**	80.720.716,91	4,7%	3.791.017,41	1,5%
Caaporã	35.279.864,19	2,1%	1.644.221,49	0,6%
Cabedelo**	124.438.876,16	7,2%	15.141.933,88	5,9%
Conde**	43.400.057,54	2,5%	3.042.118,30	1,2%
Cruz do ES*	18.734.271,44	1,1%	222.091,65	0,1%
Lucena*	15.662.650,49	0,9%	910.616,91	0,4%
Mamanguape	41.672.269,66	2,4%	2.671.546,33	1,0%
Pitimbu	Não informou	-	Não informou	-
Rio Tinto*	28.708.513,70	1,7%	854.480,60	0,3%
Santa Rita**	122.232.641,02	7,1%	7.868.578,47	3,0%

Total	1.720.161.123,49	100	258.150.383	100
--------------	------------------	-----	-------------	-----

Fonte: IBGE, 2009; STN, 2010. *Compõem o CONDIAM/PB. **Compõem o CONDIAM/PB e utilizam o aterro.

Para o caso dos municípios que compõem o CONDIAM/PB, segue-se a mesma lógica de disparidades financeiras. Eles somam quase 30% da Receita Total da AMJP e somente 14% das Receitas Tributárias. O dado da Receita Tributária mostra o poder que os municípios têm de gerar receitas, ou seja, quanto menor for esse número maior será a dependência de receitas oriundas de repasses governamentais, como o FPM, por exemplo.

Assim, como os municípios (exceto João Pessoa) têm baixo volume de Receitas Tributárias, é de se concluir que suas Receitas Totais tenham grande dependência de Transferências Intergovernamentais, o que mais uma vez demonstra a fraqueza econômica dos mesmos.

Tabela 03 – Proporcionalidade entre a Receita Tributária e Receita Total - 2010

Unidade Federativa	Receita Total (R\$)	%	Rec. Tributária (R\$)	%
João Pessoa**	1.209.311.262,38	100	222.003.778,32	18%
Alhandra	Não informou		Não informou	-
Bayeux**	80.720.716,91	100	3.791.017,41	5%
Caaporã	35.279.864,19	100	1.644.221,49	5%
Cabedelo**	124.438.876,16	100	15.141.933,88	12%
Conde**	43.400.057,54	100	3.042.118,30	7%
Cruz do ES*	18.734.271,44	100	222.091,65	1%
Lucena*	15.662.650,49	100	910.616,91	6%
Mamanguape	41.672.269,66	100	2.671.546,33	6%
Pitimbu	Não informou		Não informou	-
Rio Tinto*	28.708.513,70	100	854.480,60	3%
Santa Rita**	122.232.641,02	100	7.868.578,47	6%
Total	1.720.161.123,49	100	258.150.383	15%

Fonte: IBGE, 2009; STN, 2010. *Compõem o CONDIAM/PB. **Compõem o CONDIAM/PB e utilizam o aterro.

Tabela 04 – Proporcionalidade entre as Transferências Intergovernamentais e Receita Total - 2010

Unidade Federativa	Receita Total (R\$)	%	Transf. Interg.	%
João Pessoa**	1.209.311.262,38	100	828.315.329,10	68%
Alhandra	Não informou	-	Não informou	-
Bayeux**	80.720.716,91	100	68.265.884,90	85%
Caaporã	35.279.864,19	100	31.820.352,23	90%
Cabedelo**	124.438.876,16	100	102.138.131,81	82%
Conde**	43.400.057,54	100	32.713.344,44	75%
Cruz do ES*	18.734.271,44	100	18.194.953,65	97%

Lucena*	15.662.650,49	100	14.068.146,88	90%
Mamanguape	41.672.269,66	100	38.723.388,69	93%
Pitimbu	Não informou	-	Não informou	-
Rio Tinto*	28.708.513,70	100	27.555.587,84	96%
Santa Rita**	122.232.641,02	100	110.789.436,99	91%
Total	1.720.161.123,49	100	1.272.584.556,53	74%

Fonte: IBGE, 2009; STN, 2010. *Compõem o CONDIAM/PB. **Compõem o CONDIAM/PB e utilizam o aterro.

As tabelas anteriores mostram o percentual das receitas tributárias e transferências intergovernamentais em relação à receita total de cada município. Os resultados demonstram a forte dependência de transferências intergovernamentais, bem como a baixa capacidade de geração de receitas próprias (tributárias) entre os municípios metropolitanos. Diferentemente do município núcleo, a capital João Pessoa-PB.

4.6 Padrões de Interação e Fluxo de Informações

As informações coletadas mostraram que os membros da AMJP, bem como os do CONDIAM/PB não possuem interação quanto à tomada de decisões ou de implementação compartilhada de programas de políticas públicas. Com pequenas exceções, o CONDIAM/PB se mantém como um arranjo fundamentalmente cooperativo, entretanto, que na prática, foi apenas uma forma de atrair recursos externos e resolver um problema público.

Os entrevistados são sintéticos e unânimes ao falar sobre a integração entre os membros do CONDIAM/PB. O entrevistado COND₃ diz: “Nós aqui do CONDIAM/PB estamos parados e esperando que os municípios solicitem alguma coisa, mas eles não têm interesse em se reunir”.

O depoimento de COND₄ remete a “uma dificuldade cultural, não só da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa, como de várias regiões do Brasil. Ninguém quer compartilhar o poder com medo de perder.” E ainda reforça dizendo que “os problemas da falta de continuidade do CONDIAM/PB se devem à falta de integração e interesse político dos prefeitos”.

O entrevistado COND₂ diz que sente “falta de um líder maior da área metropolitana, era necessário que o prefeito de João Pessoa desse continuidade aos trabalhos do CONDIAM/PB, por ele ter mais força econômica.”

Os municípios menores vão a reboque de João Pessoa, e não se integram aos demais por questões culturais, mas também por conveniência política, como diz o entrevistado COND₁: “a gente [João Pessoa] ia fazendo as coisas, e como estava dando certo, dávamos continuidade e os demais municípios deixavam acontecer porque viam que nós tínhamos mais capacidade técnica, financeira e vontade política.”

Portanto, há duas prováveis explicações para esse cenário apresentado pelos entrevistados. Pelo fato de João Pessoa tomar a liderança do projeto e por ter maior magnitude financeira, ele centralizou todo o processo e não se interessou tanto em integrar-se com os demais municípios, apenas tentou em resolver seu problema. Ou os demais municípios, por não terem capacidade financeira, deixaram por *laissez faire* que João Pessoa resolvesse o problema dos resíduos sólidos e, assim, aproveitaram para seguir consorciado enquanto esse estava dando certo.

Quanto ao compartilhamento de informações, isso se dá através das assembleias, às quais o Secretário Executivo do CONDIAM/PB (COND₃), bem como o seu Diretor Presidente (COND₄) garantiram que “sempre se enviam documentos oficiais comunicando

formalmente os prefeitos sobre as assembleias do CONDIAM/PB, mas ultimamente só temos realizado assembleias para eleger o secretário executivo. E outra coisa, no final do ano nós sempre publicamos os demonstrativos financeiros”.

Entretanto, o entrevistado COND₂ afirma que: “jamais recebemos aqui algum documento do CONDIAM/PB, para nós a relação é diretamente com a RUMOS.” Isso pode ocorrer também com outros municípios do CONDIAM/PB, e pode ser explicado pela escassez de ações do CONDIAM/PB, pelo fato “de ele se encontrar em situação de *stand by*”, como afirma COND₃ (Secretário Executivo do CONDIAM/PB).

4.7 Benefícios e Resultados

O Aterro Sanitário foi construído para substituir um Lixão localizado no Bairro Roger, em João Pessoa. Um local que abrigava em média 900 toneladas de lixo por dia, há mais de 40 anos, causando prejuízos sociais e ambientais em uma área de 17 hectares nas proximidades da zona urbana da capital.

No segmento social, destaca-se o impacto negativo causado aos catadores de lixo, que do lixão retiravam seu sustento financeiro e até mesmo sua alimentação. E no setor ambiental, os prejuízos à natureza eram representados por quase meio século de degradação ao solo, sobretudo pela ação do “chorume”⁷.

Para resolver a parte social, a Prefeitura de João Pessoa criou habitações para as famílias e creches para as crianças, além disso, cadastrou os catadores de lixo, que fundaram uma associação para trabalhar com coleta seletiva no novo aterro sanitário. Nos primeiros meses, como diz o entrevistado COND₁ “a Prefeitura cedeu uma complementaridade financeira para ajudar no salário dos catadores, mas agora eles já conseguem gerar sua própria renda sem a ajuda da Prefeitura.”

E no segmento ambiental, afirma COND₁:

O processo é longo e continuado. O projeto é para transformar a antiga área em um parque ecológico. Foram colocados tubos fincados no solo para extrair os gases, em seguida a drenagem do chorume, e só então o terreno é coberto com material argiloso e é colocada uma cobertura vegetal com graminhas.

A transformação social trouxe benefícios àquela população, primeiro por saírem de barracos insalubres, sujeitos a riscos de contaminações e doenças. E, em soma, pelo fato de os catadores se regularizarem através da Associação dos Trabalhadores em Materiais Recicláveis.

Os dados levantados pelo Trabalho de Pesquisa do CONDIAM/PB, através da Câmara Setorial de Desenvolvimento Social da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa, contemplaram informações sobre Educação, Assistência Social e Saúde. A pesquisa foi realizada com os Municípios de Baía da Traição, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Mamanguape, Marcação, Rio Tinto e Santa Rita.⁸

Os benefícios e resultados gerados por esse levantamento de dados e pela construção do aterro sanitário afetaram a população de forma positiva, entretanto o CONDIAM não conseguiu implantar uma cultura de cooperação entre os membros consorciados.

⁷ Líquido poluente, de cor escura e odor nauseante, originado de processos biológicos, químicos e físicos da decomposição de resíduos orgânicos. Esses processos, somados com a ação da água das chuvas, se encarregam de lixiviar compostos orgânicos presentes nos lixões para o meio ambiente.

⁸ Por razões não relatadas pelos entrevistados, a pesquisa excluiu os municípios de Alhandra e Pitimbu, e incluiu os municípios de Baía da Traição e Marcação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação do CONDIAM-PB foi uma ação que teve impacto diretamente na vida das pessoas que proviam seu sustento do antigo lixão do Roger. Entretanto, não se pode afirmar que tão formação tenha ocorrida com base em uma ação plenamente coletivista e cooperada entre os municípios daquela área metropolitana.

A presença de algum tipo de cooperação, sobretudo por envolver vários municípios, não significa que na prática isso ocorreu efetivamente. E um dos primeiros pontos que exemplifica isso é o fato de nem todos os municípios da AMJP utilizarem os serviços do Aterro Sanitário. Não utilizam por questões de distância (a relação custo/benefício fica comprometida) ou simplesmente por não haver proximidade política entre si.

A dificuldade dessa aproximação é algo cultural e observado em outras regiões metropolitanas, mas a ideia genuína de consórcio, que é essa aproximação entre municípios para resolver problemas comuns, não se observa no CONDIAM-PB. A sua principal ação, que foi a construção do aterro, foi algo liderado e conduzido unicamente pela prefeitura de João Pessoa, que inclusive, até hoje administra os principais pontos de interesse do consórcio (tarifa e licitação de concessão).

Essa centralidade no município núcleo prejudica as relações de cooperação, pois as ações se limitam aos interesses de apenas alguns membros. Assim, medidas de sustentabilidade ambiental ou mesmo de desenvolvimento da região são tomadas apenas quando satisfazem os interesses da capital (João Pessoa). Além disso, os interesses dos municípios menores são preteridos em ambientes de tomada de decisões.

É fato que uma única instituição (Consórcio Público) é incapaz de resolver, sozinha, os dilemas de cooperação de uma região metropolitana, pois isso envolve questões culturais e históricas. Mas não se observou nenhum intento por parte do grupo em reduzir tais dilemas. O que fica subtendido é que o prefeito de João Pessoa, vislumbrado com a ideia de desativar o lixão do Roger, buscou no formato de consórcio público uma possibilidade de captar recursos com maior facilidade jurídica e transformar sua ideia em realidade.

Atualmente, o CONDIAM-PB possui regras frágeis e que não preveem nenhuma penalidade aos membros que não as cumprem, como por exemplo, a obrigatoriedade de repasse financeiro. As assembleias, que teoricamente seriam os principais lócus de tomada de decisões coletivas, não funcionam com a frequência que foi prevista. Hoje os membros se reúnem apenas para decidir quem serão os representantes de cada cargo do Consórcio Público.

O CONDIAM-PB se encontra em “*stand by*”, aguardando ser acionado para tomar alguma iniciativa, entretanto a ele foi incumbida a gerência dos interesses regionais. Portanto, há muito trabalho para ser feito, bastando apenas o interesse dos representantes de cada município em se reunir e deliberar ações. Caso isso não aconteça, o CONDIAM-PB corre o risco de se tornar apenas um escritório de consultoria ocioso.

Não há dúvida que o CONDIAM-PB resolveu um problema ambiental com a construção do Aterro Sanitário, e isso trouxe reflexos em termos de benefícios sociais, ambientais e econômicos para a população direta atingida. Porém, não podemos afirmar que isso ocorreu de forma coletiva e com base em relações de cooperação. Entretanto, após a construção do aterro, o CONDIAM praticamente se engessou e não conseguiu mais implementar outras medidas de sustentabilidade ambiental na região.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil:** cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edição 70, 2011

BRAVO, G. *Environment, Institutions and Society in the Management of Common-Pool Resources: Linking IAD Framework with Concept of Social Capital.* Artigo apresentado na nona Conferência da Associação Internacional para estudos dos Bens de propriedade comum (IASCP). Victoria Falls, Zimbabwe, Junho p.17-21, 2002.

CRUZ, M.C. M. T.. **Consórcios intermunicipais:** uma alternativa de integração regional ascendente. In: APINK, P.; CACCIA BAVA, S.; AULICS, V. (Orgs.). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo, Polis: Programa Gestão e Cidadania/ FGV – EAESP, 2002.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n. 03, jul./set. 2004.

CALDAS, E. de L. **Formação de Agentes governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 2007.

DENTERS, B; KLOK, P. Rebuilding Roombeek-West. **An institutional Analysis of Interactive Governance in the Context of Representative Democracy.** EURA Conference Area-Based Initiatives in Urban Policy. Copenhagen, 2001.

FREITAS, R. **Regiões Metropolitanas:** uma abordagem conceitual. *Humanae*, v1, n.3, p.44-53, dez. 2009.

GARSON, S. B. P.. **Regiões Metropolitanas:** obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2007

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros:** pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso: 15 de fevereiro de 2011.

JOÃO PESSOA (Prefeitura Municipal). **Lixão do Roger**, o começo e o fim. Comunicação Social da Prefeitura Municipal de João Pessoa. Ed Santa Maria. João Pessoa, 2003.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* New York: Cambridge University Press, 1990

POLSKI, M. M.; OSTROM, E. *And Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Workshop in Political Theory and Policy Analysis.* Indiana University, 1999.

_____; GARDNER, R.; WALKER, J. *Institutional Analysis and Common-Pool Resources in Rules, games, and common-pool resources.* The University of Michigan Press, 1994

_____. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Saraiva, 1985.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil – Dados Contábeis**. Disponível em < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>, Acesso: 21 de maio de 2012.

VAZ, J. C. **Consórcios Intermunicipais**. Dicas: Ideias para ação municipal. Ação Administrativa. Instituto Pólis, AA nº 97, 1997.