

Talita Rodrigues da Silva

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO ASSOCIADA
DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte
Novembro de 2008

Talita Rodrigues da Silva

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DA GESTÃO ASSOCIADA
DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), habilitação em Administração Pública, promovida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), sob orientação da professora Flávia Brasil.

Belo Horizonte
Novembro de 2008

Folha de Aprovação

Talita Rodrigues da Silva

Os consórcios públicos como instrumento da gestão associada de resíduos sólidos em Minas Gerais.

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), habilitação em Administração Pública, promovida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP).

Aprovada na Banca Examinadora

Flávia Brasil– Prof. Orientador

Bruno Lazzarotti Diniz Costa– Avaliador Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte
Junho de 2008

RESUMO

O presente trabalho analisou a gestão associada dos serviços públicos de saneamento, com ênfase na disposição final dos resíduos sólidos urbanos, através do instrumento jurídico do consórcio público no estado de Minas Gerais, de forma a identificar-se quais as vantagens e dificuldades deste tipo de arranjo; em quais situações, no caso mineiro, é possível incentivar a constituição e implementação de consórcios públicos de disposição final de resíduos sólidos. Para tanto, discutiu-se o contexto federativo, de forma a apontar para a necessidade de se propiciar a cooperação ou minimizar a competição através de arranjos de coordenação federativa e mecanismos e incentivos à cooperação. Analisou-se alguns dilemas inerentes à descentralização, como a intensa criação de municípios e suas conseqüências e a questão da autonomia municipal em função da escassez de recursos. Realizou-se uma breve revisão do instrumento jurídico dos consórcios públicos hoje amparados pela Lei 11.107/2005, de forma a evidenciar as principais vantagens e dificuldades de sua implementação. Discutiu-se também a questão do saneamento no país, dando ênfase à destinação final de resíduos sólidos. Ante um cenário de existência de um grande número de municípios sem capacidade técnica, institucional e financeira os consórcios públicos surgem como uma alternativa para a provisão de serviços públicos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Número de municípios criados no Brasil em cada ano a partir de 193127

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Custo de implantação de aterro sanitário por habitante em Minas Gerais ..44	
Gráfico 2 - Domicílios particulares permanentes com coleta de resíduos sólidos através de serviço de limpeza no Brasil e nas Regiões, 2000.57	

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Potenciais consórcios para destinação final adequada de resíduos em Minas Gerais	66
--------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Número de municípios instalados pós 1984, por estratos da população, 1997	28
TABELA 2: Distribuição das receitas municipais segundo as grandes regiões no ano de 2005	32
TABELA 3: Distribuição das receitas municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 2005	33
TABELA 4: Distribuição das receitas municipais <i>per capita</i> segundo os grupos de habitantes no ano de 2005	34
TABELA 5: Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 2005	35
TABELA 6: Composição da receita orçamentária por tamanho do município, Minas Gerais, 2004	36
TABELA 7: Composição das transferências por tamanho do município, Minas Gerais, 2004	37
TABELA 8: Distribuição da receita orçamentária per capita dos municípios mineiros de acordo com porte populacional, Minas Gerais, 2004	38
TABELA 9: Consórcios Intermunicipais – Brasil 2001	46
TABELA 10: Consórcios Intermunicipais – Minas Gerais 2001	47
TABELA 11: Situação de disposição final de resíduos sólidos dos 853 municípios de Minas Gerais	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ato complementar

BIRD – Banco Internacional para reconstrução e desenvolvimento;

CF – Constituição Federal de 1988;

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba;

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária;

COPAM – Conselho de Política Ambientais;

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988;

FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente;

FMI – Fundo Monetário Internacional;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação;

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano;

ISSQN – Imposto sobre serviços de qualquer natureza;

LI – Licença de Instalação;

LO – Licença de Operação;

PE – Projeto Estruturador

SEDRU – Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	14
2.1 O contexto federativo	14
2.2 Federalismo brasileiro: entre descentralização e centralização	18
2.3 Os municípios brasileiros: “elos frágeis nos arranjos de descentralização” ...	26
2.3.1 Quadro geral das finanças municipais brasileiras em 2005	31
2.3.1.1 A situação financeira dos Municípios Mineiros	35
3. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL	39
3.1 Os consórcios intermunicipais: alternativa de integração	40
3.2 Os consórcios públicos amparados pela Lei nº 11.107/2005	49
3.3 Fatores facilitadores e dificultadores na implementação dos consórcios públicos	51
4. O PROBLEMA DA DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SEU POSSÍVEL EQUACIONAMENTO VIA INSTITUTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS	54
4.1 Breve trajetória do saneamento básico no Brasil	54
4.2 A destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais: um breve histórico	58
4.3 Dificuldades de implantação de consórcios de resíduos sólidos em Minas Gerais	63
4.4 Potencial de consorciamento para destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXOS	77

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar a gestão associada dos serviços públicos de saneamento, com ênfase na disposição final dos resíduos sólidos urbanos, através do instrumento jurídico do consórcio público no estado de Minas Gerais. Em síntese, quer identificar-se quais as vantagens e dificuldades deste tipo de arranjo; em quais situações, no caso mineiro, é possível incentivar a constituição e implementação de consórcios públicos de disposição final de resíduos sólidos.

Percebe-se, nas últimas décadas, um processo de descentralização em que os municípios têm sido investidos de crescentes responsabilidades. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o município foi considerado um ente federado e passou a assumir tarefas antes desempenhadas pelo poder central, tornando-se responsável por atividades as quais não tinha competência e experiência acumulada até então. A Constituição promoveu, também, uma nova distribuição dos recursos tributários, de forma que os Municípios ficam com 16,6% da receita disponível, os Estados com 28,5% e a União com 54,9%. Desta forma, percebe-se que os municípios passaram a contar com um maior poder decisório.

Ante tal cenário, os poderes locais precisam repensar a atividade estatal de forma a poder assumir os novos papéis e responsabilidades. É interessante comentar que muitos problemas municipais transcendem o território do município, exigindo que sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos. Nessa conjuntura, de parceria entre os municípios, a chamada cooperação horizontal ou intermunicipal, tem sido objeto de discussões.

Mais além, os consórcios intermunicipais difundem-se no Brasil contemporâneo, vistos como um instrumento de parceria que podem potencializar ações de articulação microrregional, resgatando os conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade.

A própria gestão associada dos serviços públicos está prevista constitucionalmente, no art. 241 da CRFB/88, que dispõe que os entes federados disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

Com a edição da Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005, que estabeleceu as diretrizes para a formatação de Consórcios Públicos, criou-se um ambiente normativo favorável à adoção de instrumentos de cooperação federativa e gestão associada de serviços públicos, seja em nível horizontal quanto vertical. O

conhecimento desse instrumento de cooperação federativa ainda é restrito e sua adoção e aplicação, na área específica de disposição final de resíduos sólidos, são incipientes no Governo de Minas Gerais.

Outra questão que se pauta importante diz respeito a gestão adequada de resíduos sólidos, que é um desafio imposto à maioria dos municípios mineiros. Assim, criou-se o Projeto Estruturador Resíduos Sólidos, uma iniciativa decisiva do Governo de Minas para a erradicação dos lixões do Estado e para o desenvolvimento de mecanismos sustentáveis de gestão de resíduos. A meta finalística do Projeto é que até 2011, 60% da população seja atendida por sistemas adequados de disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Incentivar a formatação de consórcios públicos para a disposição final de resíduos sólidos seria interessante, pois, como se busca o alcance de interesses comuns, os consórcios são um dos principais instrumentos para tornar mais ágil e eficiente a Administração Pública e, conseqüentemente, contribuir para o alcance das metas do referido projeto, quais sejam, fim de 70% dos lixões e disposição final adequada de 60% dos resíduos sólidos urbanos gerados em Minas em sistemas tecnicamente adequados. Com isso, poder-se-ia melhor atender às demandas da população.

Ante tal cenário, buscou-se discutir a viabilidade da constituição e implantação de consórcios públicos relacionados à disposição final de resíduos sólidos no estado de Minas Gerais, bem como os benefícios e vantagens deste tipo de arranjo. Para tanto, iniciou-se com esta introdução que buscou enunciar as diretrizes e justificações do presente trabalho. No capítulo seguinte discute-se o contexto federativo, de forma a apontar para a necessidade de se propiciar a cooperação ou minimizar a competição através de arranjos de coordenação federativa e mecanismos e incentivos à cooperação. O capítulo analisa também as dificuldades que os municípios enfrentam de realização de suas atribuições, em função dos problemas trazidos pela intensa criação de municípios no país nos períodos de descentralização, assim como a questão da autonomia municipal em função da escassez de recursos.

No capítulo 3, buscou-se fazer uma breve revisão sobre o instrumento dos consórcios públicos, hoje amparados pela Lei nº 11.107/05, evidenciando as vantagens de sua implementação visando equacionar os problemas que podem ser resolvidos de forma conjunta, assim como as principais dificuldades envolvidas na sua constituição.

No capítulo seguinte desenvolveu-se o tema do saneamento no Brasil, dando ênfase ao problema da destinação final de resíduos sólidos e o que os Governos Federal e Estadual tem feito para solucionar tal questão. Finaliza-se tal tópico evidenciando quais são os possíveis e os potenciais consórcios para disposição adequada de resíduos sólidos em Minas Gerais.

Para realizar este trabalho, procedeu-se a uma revisão bibliográfica sobre federalismo, descentralização, finanças municipais, consórcios públicos. Realizou-se também uma pesquisa documental, junto a SEDRU, relativa aos consórcios voltados para a disposição final de resíduos sólidos em Minas Gerais. Por último, realizou-se uma entrevista com o Diretor da Superintendência de Desenvolvimento Regional da SEDRU, que atua de forma a fomentar a participação dos municípios mineiros nos consórcios públicos.

2 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

2.1 O Contexto Federativo

O Federalismo (do latim: foedus, foedera „aliança“, „pacto“, „contrato“) surgiu como forma de organização do Estado a partir da Constituição Americana de 1787, momento em que as 13 colônias norte- americanas, que eram estados independentes e autônomos, abriram mão de sua soberania e pactuaram sua união para a formação de um estado Uno que os representasse. A proposta das 13 colônias “era criar um modelo de organização política que mantivesse a independência dos entes reunidos e, ao mesmo tempo, a conciliasse com a interdependência das esferas de poder” (Vieira, 2002, p. 33).

No “federalismo clássico”, percebe-se que cada ente sede parte de sua autonomia e repassa-a à União, que é uma nova esfera de poder constituída para representar a coletividade. Em outras palavras, quando o federalismo surge dessa forma, busca-se centralizar diferentes esferas de poder originalmente descentralizadas.

Entretanto, essa não é a única forma de surgimento do federalismo, que pode originar-se também quando um Estado unitário, que só possui divisões internas administrativas, configura-se de forma a atribuir autonomia política aos entes, que transformam-se em federados. Foi dessa forma que surgiu o federalismo no Brasil. Para Pinto (2008) saiu-se de uma ordem centralizada (Estado Unitário) no Império para uma ordem federativa com repartição de competências e poderes. A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil é singular ao consagrar uma Federação trina, com os Municípios assumindo status de ente federado.

Em tal forma de organização do Estado vislumbra-se a necessidade de uma Constituição Federal escrita que abarcasse os princípios e valores prevaletentes para o novo Estado, dentre os quais se podem citar a garantia da divisão dos poderes e da indissolubilidade do Estado Federal, a autonomia política dos entes federados e a soberania da União como também de mecanismos que permitissem o equilíbrio entre autonomia e interdependência. O Estado Federado necessita, para sua efetividade, “não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os

governos de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa” (CUNHA, 2004, p. 1).

Após a pactuação – materializada na Constituição - é necessário encontrar um equilíbrio que garanta a própria manutenção da Federação, para isso novas repactuações são imprescindíveis e permanentes, ocorrendo em todos momentos em que há acordos e negociações políticas entre os governantes.

Neste contexto, podem ser apontados, em termos ideais, dois modelos que se propõem a explicar o funcionamento do jogo federativo. Podem-se citar, dessa forma, dois modelos de relação intergovernamental: o competitivo que corresponde ao federalismo interestatal, com ênfase na separação entre os níveis de governo; e o cooperativo, referindo-se ao federalismo intra-estatal, com ênfase no imbricamento entre os níveis de governo (Rocha e Faria, 2004).

De acordo com o modelo competitivo a competição política é entendida como forma de controle mútuo entre os níveis de governo, visando a impedir centralizações de caráter autoritário, constituindo-se como antídoto para o paternalismo. Para Thomas Dye¹, o ambiente competitivo pode ser visto como um incentivo à qualidade e responsividade no provimento dos serviços públicos, o que acarreta, portanto, uma melhoria na prestação de tais serviços. Este modelo é responsável também por estimular os governantes locais na busca por mais eficiência e responsabilidade perante seus eleitores. A competição abre mais alternativas para que os cidadãos ajam como consumidores dos serviços do governo – escolhendo a cidade em que vai morar de acordo com a melhor combinação entre a qualidade dos serviços públicos e a estrutura de impostos.

Argumenta-se, também, que este modelo incentiva mais a inovação das políticas públicas, “produzindo um conjunto amplo de soluções criativas para os problemas sociais e econômicos” (Abrucio & Soares, 2001). Com a divisão clara das responsabilidades torna-se mais fácil para os cidadãos exercerem *accountability*. É também com tal modelo que minimiza-se o comprometimento da autonomia dos níveis de governo (Abrucio & Soares, 2001).

Lado outro, questiona-se que a busca por eficiência pode esquecer-se de aspectos fundamentais numa Federação como a solidariedade entre as partes e a equidade regional, de forma que a competição desmedida tem propensão para afetar

¹ Thomas Dye, 1990 apud Vieira, 2002.

as bases da Federação. Em relação ao comportamento dos cidadãos como consumidores pode-se acabar gerando o efeito *Welfare magnets*, em que mais pessoas, sobretudo os mais pobres, deslocam-se para os estados que fornecem mais políticas sociais, agravando os gastos sociais e, conseqüentemente, diminuindo a competitividade econômica daquele Estado. Ao contrário, se o Estado oferece apenas uma estrutura mínima de serviços sociais tem-se o efeito *race to the bottom*, em que não há grande deslocamento de pobres para esse local, o que aumenta sua competitividade. O federalismo competitivo gera ainda a guerra fiscal, que pode realçar o lado predatório do federalismo, ao repassar custos dos governos subnacionais à União (Abrucio & Soares, 2001).

Em oposição temos o federalismo cooperativo como o outro modelo de relações intergovernamentais, no qual se busca o compartilhamento das atividades dos níveis de governo. Os pontos positivos a serem destacados neste modelo referem-se ao estímulo ao associativismo federativo, a uma maior integração entre as políticas, ao compromisso com metas econômicas e fiscais que minimizem o repasse de custos de uma unidade para as demais, dentre outros. A principal crítica reside no fato de que a cooperação tem sido concebida apenas do ângulo vertical, culminando mais em subordinação do que parceria.

De acordo com Deil Wright, “a presença da cooperação não significa a ausência da competição e vice-versa, pois não são pólos opostos de um contínuo”². Desta forma, vislumbra-se que o grande desafio é descobrir caminhos que permitam melhor adequação entre competição e cooperação, de forma a potencializar seus aspectos positivos em prejuízo dos negativos (Abrucio & Soares, 2001).

Para se alcançar tal adequação é necessária a “criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa” (ABRUCIO & SOARES, 2001, p. 48), como por meio da constituição das redes federativas. As redes federativas envolvem uma série de condições, dentre as quais se destacam o estabelecimento de regras institucionais que favoreçam a cooperação em ambos os planos (horizontal e vertical), contudo sem debilitar a autonomia; o reforço das capacidades de coordenação de forma a evitar a separação completa entre as ações dos níveis de governo; organização de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios de negociação e tolerância; incentivo aos

² WRIGHT, 1997, p. 624 apud ABRUCIO & SOARES, 2001, P. 48

processos associativos locais. (Abrucio & Soares, 2001). Cumpre ressaltar que os consórcio intermunicipais são uma das modalidades das chamadas redes federativas.

No contexto federativo, ganha destaque a discussão da ação coletiva³ por remeter às condições que favorecem a cooperação em detrimento da competição e ao problema da coordenação intergovernamental. Descartando-se efetuar uma revisão mais geral da literatura sobre os dilemas da ação coletiva ação apontam-se, aqui, algumas perspectivas que problematizam as dificuldades relativas à cooperação, bem como a necessidade de mecanismos de cooperação ou de incentivos para que a cooperação possa ocorrer.

No arranjo federativo preserva-se certa quantidade de autonomia e cede-se outra parte para se obter um bem coletivo. Há um compartilhamento da autoridade política na medida em que coexistem níveis de governo. Desta forma, nesse tipo de arranjo é necessário incentivar a cooperação para que se solucionem os dilemas da ação coletiva (Menicucci, 2008). Desse modo, “para Abrúcio (2005:43), um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, entre governos que compartilham a soberania e são ao mesmo tempo autônomos e interdependentes. Esse equilíbrio entre autonomia e independência é essencial ao bom funcionamento de um arranjo federativo” (MENICUCCI, 2008, P. 12).

Tendo em vista que o Estado Federado é intrinsecamente conflitivo, para que se alcance o sucesso as relações intergovernamentais devem pautar-se na cooperação e na coordenação eficiente entre as diversas instâncias governamentais. Assim, a existência de regras que forcem os atores a compartilhar as decisões e tarefas, de fóruns federativos e o desenvolvimento de uma mentalidade política fundada no respeito recíproco e na negociação, fazem com que a coordenação seja favorecida (Abrúcio, 2005 apud Menicucci, 2008). Outra forma de favorecer a coordenação é através da existência, no executivo, de recursos institucionais capazes de intervir nas escolhas dos representantes das esferas locais e, conseqüentemente, diminuir “os problemas de comando inerentes à ação coletiva” (SOUZA, 2002 APUD MENICUCCI, 2008, P. 12).

Neste cenário, percebe-se que a coordenação pressupõe a centralização das decisões, o que configura um óbice adicional para sua efetividade no contexto brasileiro após a década de 80, em que prevalece a descentralização (Menicucci, 2008). No Brasil, nos anos 80 e início de 90, prevaleceu um arranjo federalista mais

³ Ver Menicuci (2008) que efetua uma revisão teórica sobre a ação coletiva e seus problemas tendo em vista a análise do processo de regionalização da saúde em Minas Gerais.

descentralizado e caracterizado pela inexistência de mecanismos cooperativos. Já a partir da segunda metade da década de 90 transformações ocorreram e o federalismo tornou-se mais cooperativo, com ações conjuntas das diferentes esferas de governo, mantendo, por sua vez, a autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento das unidades subnacionais (Abrucio, 2005 apud Menicucci, 2008).

2.2 Federalismo brasileiro: entre descentralização e centralização

O surgimento do federalismo no Brasil ocorreu com a proclamação da República em 1889. Durante esses mais de 100 anos de desenvolvimento sofreu várias transformações importantes, embora continue com dificuldades para democratizar sua estrutura (Abrucio & Soares, 2001). Percebe-se que foi marcado por contrastes no que diz respeito à concentração de poder, caracterizando-se pela alternância entre centralização e descentralização, sem, no entanto, que a forma federativa deixasse de ser cláusula pétrea em nossas constituições (Avelar, 2001 apud Diniz Filho, 2006).

Quando as províncias foram transformadas em Estados, além de realizar-se o grande anseio das elites regionais de eleger seus governantes, estruturou-se, com isso, uma rede de relações entre os Estados, na qual os governadores ganham destaque ao serem os responsáveis por viabilizar a sustentação do poder de vários grupos políticos locais (Diniz Filho, 2006).

O desenho institucional de república federativa que a Constituição de 1891 propunha buscou implantar no país um sistema que era contrário as tendências centralizadoras do resto da América Latina. Tanto é que no art. 68 de referida Constituição estava disposto que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Entretanto, por mais que houvesse uma disposição dos parlamentares em ampliar o poder municipal, tal ideal não foi compartilhado pela esfera de poder estadual. Os Estados investiam contra a autonomia administrativa e política dos Municípios, sendo que tal pensamento era, inclusive, corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, que emitia pareceres sempre favoráveis aos Estados quando havia conflito de competências.

Assim, esta época foi marcada pela presença das oligarquias no poder e pela manutenção das práticas clientelistas marcantes nos períodos anteriores, pois

havia necessidade de negociações para conceder parcelas de autonomia aos Municípios, que estavam incapazes financeiramente. Diante disso,

o hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, (...) as eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do coronel. E nesse atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia (MEIRELLES, 1998 APUD VIEIRA, 2002, P. 57)

A população não participava do cenário político, que era controlado por alguns Estados, mais notadamente Minas Gerais e São Paulo (Correa, 2004). Entretanto, a disputa entre as elites levou ao fim dessa coesão política, culminando na Revolução de 30, responsável por colocar fim ao período de extrema descentralização (Diniz Filho, 2006). A Constituição de 1934, em contraponto ao período anterior, preocupou-se em assegurar tanto a autonomia política dos municípios com a eleição dos prefeitos e vereadores quanto a autonomia financeira, através da garantia de rendas próprias para a prestação dos serviços locais.

Essa autonomia perdurou por pouco tempo, somente até o golpe de 1937, o qual, em termos constitucionais, fez com que o federalismo deixasse de existir, pois com a Constituição de 1937 o Brasil passou a ter uma estrutura extremamente unitária. Este período caracteriza-se como um movimento centralizador e intervencionista, no qual o Governo Federal saiu fortalecido e transformou-se a União em um ator político (Correa, 2004).

Em relação ao Município, a Carta propugnava que seria organizado pelo Estado de forma a assegurar sua autonomia em tudo que fosse de seu peculiar interesse, definindo-se como tal a decretação de impostos e taxas de sua competência, a escolha dos vereadores, a organização dos serviços públicos locais. Entretanto, o prefeito seria nomeado pelo Estado, que teria interventores nomeados no lugar dos governadores. Os prefeitos estariam submetidos, também, ao Conselho Administrativo estadual (Vieira, 2002).

O período democrático que se seguiu representa uma extrema descentralização em relação ao período Vargasista, até porque foram recuperados princípios básicos do federalismo brasileiro, com o restabelecimento do poder dos governadores e das autonomias política, financeira e administrativa dos municípios. Essa autonomia, no entanto não era plena, uma vez que os prefeitos das capitais, dos

municípios declarados bases e portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país e dos municípios em que houvesse estâncias hidrominerais poderiam ser nomeados pelos governadores dos Estados.

Neste período, a nação torna-se mais multipolar, uma vez que não há mais a concentração de poder em apenas 2 ou 3 estados brasileiros⁴ (Abrucio, 1998 apud Diniz Filho, 2006). Tal período foi marcado pelo estabelecimento de relações clientelistas e pelo equilíbrio interfederativo, como pode ser demonstrado pela necessidade de o Presidente da república realizar grandes esforços políticos e institucionais visando a apaziguar as elites políticas estaduais, e assim, viabilizar a execução de sua estratégia de governo (Diniz Filho, 2006), uma vez que as elites estaduais estavam interessadas apenas em beneficiar-se do desenvolvimento econômico, sem ter que se preocupar com a definição dos rumos da federação (Correa, 2004).

A maior manifestação do modelo centralizador viria com o regime militar, no qual ocorreu um maior fortalecimento do Executivo Federal e, conseqüentemente, enorme redução da autonomia dos Estados e Municípios. A partir da Emenda nº 1(1969) à Constituição Federal de 1967 ampliaram-se as hipóteses de intervenção dos estados nos municípios. Porém, foi ela também responsável por determinar quais seriam os impostos municipais (apenas o IPTU e o ISS) e facultar-lhes a instituição e arrecadação de taxas e contribuições de melhoria.

Ante o esgotamento do surto desenvolvimentista do chamado milagre econômico, inicia-se também a desmoronar a ordem política e institucional do período militar, marcada pelo centralismo excessivo. Esse processo lento foi marcado pelo ressurgimento das elites regionais na arena política. Até o fim do regime militar vislumbrou-se uma busca incessante do governo federal por sustentáculo junto à classe política. Ocorria, dessa forma, uma barganha constante em que os Estados e municípios foram recobrando suas prerrogativas federativas (aquelas perdidas no pós 64).

Logo, a reedificação do significado político do federalismo brasileiro foi determinada pela maneira pela qual a centralização do poder foi extinta (Diniz Filho,

⁴ A Constituição de 1946, que inaugurou esse período democrático, reservava 3% de toda a receita tributária federal para o combate à seca no Nordeste, assim como 1% para o desenvolvimento da região do rio São Francisco durante vinte anos . A representação parlamentar dos Estados mais desenvolvidos – sobretudo Minas Gerais e São Paulo – foi proporcionalmente reduzida em comparação com a de outros Estados (Abrucio, 1998 apud Diniz Filho, 2006).

2006). Pode-se citar como medidas que potencializaram o poder das elites estaduais a alteração das regras de representação parlamentar em 1977: o aumento do número mínimo de deputados por estado – o que privilegiava os menos populosos –, a instituição da indicação indireta de mais um senador por Estado, através das tradicionalmente conservadoras assembleias legislativas, e o estabelecimento da representação municipal nos Legislativos Estaduais, responsáveis não apenas pela eleição dos governadores como do “senador biônico” que se acabara de instituir. Referidas medidas trouxeram de volta à arena política nacional as elites estaduais (Diniz Filho, 2006).

Juntamente com a crescente a necessidade de o Governo Federal conseguir apoio político, ao longo dos anos 70, estavam as elites políticas estaduais ávidas por recuperarem seu papel de importância histórica para a federação brasileira. Iniciou-se os anos 80 com uma ampliação dessa dinâmica, já que o governo encontrava-se em situação econômica preocupante – tendo em vista o segundo choque do petróleo (1979) e a crise da dívida externa latino-americana (1982) – que acabou por corroer as bases de legitimidade que já se encontravam enfraquecidas (Diniz Filho, 2006).

Percebe-se que a descentralização foi uma forma de reação ao regime militar, marcado pela concentração de poder. Os setores oposicionistas reivindicavam uma maior distribuição do poder, sendo que este seria um requisito para que o Estado passasse a privilegiar a autonomia dos níveis subnacionais.

Neste contexto, cita-se o fortalecimento do poder do município como ente formulador e gestor das políticas públicas locais. Assim, a partir dos anos 80, a descentralização ganha apoio de diversos setores e torna-se objetivo principal na redefinição das instituições políticas brasileiras. Na visão dos esquerdistas “significaria a democratização do poder político” (Rocha e Faria, 2004, p. 3), por valorizar as organizações comunitárias e incitar os mecanismos de cobrança e fiscalização por parte da própria população. Para os setores mais conservadores a descentralização seria responsável por diminuir a abrangência do aparelho estatal e, conseqüentemente, reduzir os déficits públicos, na medida em que iria transferir atribuições para as instâncias subnacionais. Era consenso a expectativa de que houvesse ampliação da eficácia e eficiência, já que aproximar-se-ia os centros de decisão (locais) dos problemas sociais (Rocha e Faria, 2004).

Em tempos recentes, o país passou por momentos bastante diferentes no que diz respeito aos arranjos de centralização/descentralização. Durante

o regime militar construiu-se um modelo centralizador autoritário de forma a controlar precisamente os poderes subnacionais, nos âmbitos político, financeiro e administrativo, que ocorreu paralelamente a uma ampla expansão da intervenção estatal. Com o fim de tal regime, a redemocratização procurou mudar completamente o paradigma anterior. (Abrúcio e Soares, 2001).

Com a promulgação da Constituição de 1988 surgiu no país um modelo de federação sem paralelo na experiência internacional, marcado pela descentralização e pela transformação dos municípios em entes federados, atribuindo-lhes formalmente autonomia em três aspectos: político, administrativo e financeiro. A autonomia política foi viabilizada através da eleição direta para prefeitos de qualquer município e a outorga de poder para elaboração de sua Lei Orgânica. Assegurou-se também que o município gozaria de competência privativa para legislar sobre os assuntos de interesse local⁵ e de competência comum com os demais entes federados nas matérias previstas no art. 23 da Constituição de 1988⁶. Outro ponto foi a

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

ampliação da competência tributária dos municípios e da participação municipal nos impostos arrecadados pela União e pelo Estado.

A Assembléia Nacional Constituinte foi eleita, em 1986, em consonância com a ascensão do poder dos governadores e elites estaduais, sendo que a escolha dos deputados constituintes teve influência no resultado final do trabalho. Pode-se reiterar que houve uma grande quantidade de atribuições e competências transferidas aos municípios, ampliando-se o poder local. Ao lado disso, aos Estados delegou-se poucas atribuições constitucionais exclusivas e ampliou-se sua participação na divisão dos recursos tributários, estes saíram mais fortalecidos (Diniz Filho, 2006). Importa ressaltar, portanto, que a nova Constituição serviu para diminuir a acumulação de poder da União.

A título de exemplificação pode-se tomar a área fiscal como indicador: a CRFB/88 estabeleceu sete fontes de impostos como de responsabilidade da União (anteriormente eram onze) e quatro fontes de responsabilidade dos Estados e municípios (o dobro que cada um tinha direito anteriormente). Além disso, aumentou-se substancialmente as transferências de recursos via Fundos de Participação Estadual e Municipal. Estas passaram de 10, 5 % dos recursos gerados pelos impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados (ambos de esfera federal), para 22, 5% sendo destinados ao FPM, 21,5% ao FPE, e 3% destinados ao financiamento dos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Riani, 2002, apud Diniz Filho, 2006).

Entretanto, não se pode inferir que, ante a significativa conquista de poder dos Estados, a cooperação era a regra entre tais atores. De acordo com Abrucio⁷, no período que vai de 1982 a 1994 (período de grande poder dos governadores), os governos estaduais uniram-se apenas para manter sua posição coletiva na Federação. Nos outros momentos, prevaleceu o isolamento entre as partes, classificadas como competitivas. Nos municípios a realidade não era diversa. Nestes, a relação foi marcada pelos procedimentos de “guerra fiscal”⁸(Diniz Filho, 2006).

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

⁷ ABRUCIO, 1998 APUD DINIZ FILHO, 2006.

⁸ O mecanismo da guerra fiscal é um exemplo da relação predatória entre estados e municípios. Nas legislações anteriores, o mecanismo da disputa tributária era minimizada e a competição não cooperativa não era tão evidente quanto após a década de 90. a Constituição de 1988 ao transferir tributos para os

Percebe-se que o municipalismo mostrou-se como uma questão pendular, os municípios ora tendiam para a subordinação da União, como ocorreu durante as constituições centralizadoras (1937 e 1967) ora para a subordinação aos Estados, nas constituições de tendência descentralizadora (1891, 1934, 1946) (Alves e Alves, 2008).

Ante o parâmetro das relações federativas, vislumbra-se que a descentralização brasileira tendeu para o chamado “municipalismo autárquico”, tendo em vista que se acreditava, inicialmente, serem os municípios capazes de resolver sozinhos seus problemas. Entretanto, a experiência revelou, na prática, a necessidade de se repensar a distribuição de recursos; coordenação de políticas e, principalmente, as potencialidades de estruturação de esquemas cooperativos horizontais(Rocha e Faria, 2004).

Como já mencionado, no Brasil, a descentralização foi associada a um potencial de maior racionalização das políticas públicas, bem como de democratização das relações entre Estado e sociedade. Entretanto, diversos autores têm problematizado o processo de descentralização brasileira, suas dificuldades e paradoxos.

Autores como Gomes e MacDowell (1995) problematizam o fato do processo não ter se dado de forma gradual, tampouco seletiva, tendo em vista a heterogeneidade dos municípios brasileiros e sua baixa capacidade institucional.

Arretche (1997), dentre outros aspectos, problematiza a ausência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental, o desmonte das estruturas federais que se constituíam como *loci* de expertise, ao lado da fragilidade institucional e baixa capacidade técnica dos municípios.

Em relação aos arranjos de coordenação e de cooperação, cabe destacar que os arranjos previstos no texto constitucional ou nas legislações subsequentes mostram-se bastante distintos nos diferentes campos das políticas públicas. Por exemplo, no caso da saúde têm-se arranjos mais delineados, enquanto em áreas como saneamento e moradia não há a previsão ou delineamento mais claro dos papéis dos entes federados, tampouco indicações das formas de cooperação.

Além das dificuldades relativas à cooperação e coordenação intergovernamentais outros aspectos negativos que têm sido destacados referem-se

Estados e Municípios e conceder poderes para os mesmos legislarem sobre suas receitas, colaborou para que o leilão de incentivos fiscais tomasse conta do cenário nacional (Correa, 2004).

ao fortalecimento das elites regionais, e à exasperação da competição predatória entre os entes federados. (Diniz Filho,2006)

Em relação à competição predatória, como já mencionado anteriormente, a guerra fiscal constitui uma de suas expressões. No âmbito municipal, Melo (1997) emprega a expressão “hobbesianismo municipal” na abordagem das relações competitivas e predatórias entre os municípios que se delinearam a partir do contexto pós-1988. Além da guerra fiscal, o autor destaca a disputa acirrada dos municípios por recursos de outros níveis de governos, que pode implicar novas formas de relações intergovernamentais de cunho clientelista. Um outro ponto destacado pelo autor refere-se à proliferação de criação de municípios, que será abordada na seção seguinte.

Com a Era Real e a crise das finanças públicas estaduais criou-se um contexto que fortaleceu o governo federal, com conseqüente enfraquecimento dos estaduais, alterando, assim, as relações intergovernamentais. Verificou-se que ocorreram mudanças no equilíbrio financeiro dos estados, mas algumas instituições e atores não receberam a atenção necessária para que ocorresse uma transformação de um modelo predatório para um modelo de relacionamento no qual as negociações e arranjos acontecessem de forma mais favorável a todos atores do jogo federativo (Correa, 2004).

Concluindo, vislumbra-se que com a Constituição de 1988 potencializou “o processo de descentralização, de transferência de atribuições para os Estados e Municípios e de fortalecimento do poder local que o país vivia desde a década de 70. Este processo, no entanto, não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais (CUNHA, 2004, P. 5). No pós 88 percebeu-se um processo de competição seja horizontal como vertical. As relações intergovernamentais cooperativas e solidárias entre os entes têm sido consideradas exceções (CUNHA,2004) ou ainda como elementos de inovação (FARAH, 1997). Cunha (2004) cita como exemplos o CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária; a Comissão Intergestores Tripartite, instância de negociação entre gestores do setor saúde; os consórcios de Municípios, estes organizados de forma institucional e jurídica precárias antes da promulgação da Lei de Consórcios Públicos em 2005. Outro exemplo que pode ser destacado é o caso do ABC, que se articulou por meio de diversos arranjos cooperação como consócios e uma agência de desenvolvimento.

Desta forma, verifica-se que o tema da coordenação e cooperação federativas ganham enorme relevância no contexto brasileiro, tendo em vista que aqui a Federação é trina. A ausência de mecanismos de pactuação federativa pode ser responsável por potencializar os problemas sociais e urbanos em locais como os espaços metropolitanos, em que a articulação tanto horizontal quanto vertical são imprescindíveis a viabilidade da gestão de diferentes políticas públicas.

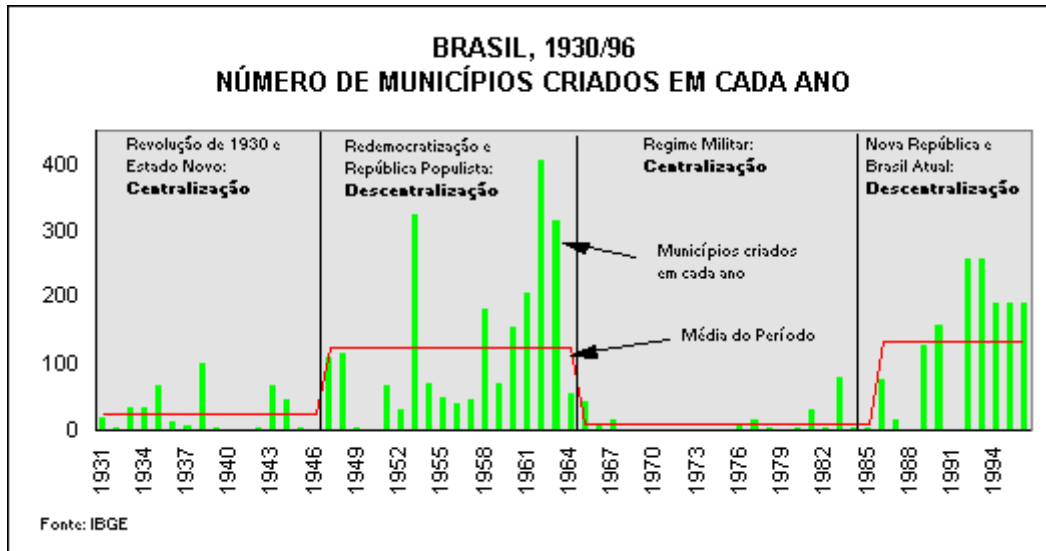
2.3 Os municípios brasileiros: “elos frágeis nos arranjos de descentralização”

Gomes e MacDowell (2000) empregam referem-se aos municípios brasileiros contemporâneos como os “elos frágeis” no contexto da descentralização brasileira. Na seção anterior, foram apontados alguns dos problemas postos aos municípios, que tiveram suas responsabilidades ampliadas, especialmente em virtude da deficiência ou ausência de arranjos de coordenação e cooperação. Nesta seção, explora-se a criação de municípios como um efeito perverso da descentralização e examina-se o precário quadro das finanças municipais no país e em Minas Gerais, que sugere enormes dificuldades para as políticas locais.

Vislumbra-se que no Brasil, no período posterior a 1930, “os movimentos pendulares de centralização/descentralização, têm sido seguidos, com notável fidelidade, pelos ciclos de fraca/forte criação de municípios” (Gomes E Mac Dowell, 2000).

No período que se inicia com o fim da República Velha, pode-se dividir a história do país em quatro fases: 1930/1945; 1946/1963; 1964/1984; e 1985/1997. Na primeira, a Era Vargas, temos uma fase de centralização do poder que terminaria em 1946, com a inauguração de uma fase de descentralização conhecida como República Populista. Após, temos o início da Regime Militar, marcado exatamente pela tendência a intensa centralização. Serra e Afonso (1991) citados por Gomes e Mac Dowell (1995), entretanto revelaram que iniciou-se, ainda na década de 60, uma descentralização na distribuição das receitas fiscais, mas tal processo se deu de forma controlada, foi uma “descentralização comandada”. Desde 1985, com o processo de redemocratização do Brasil, percebe-se o predomínio de uma clara tendência a descentralização. Na figura abaixo fica claramente evidenciado como os períodos de centralização política evidenciam-se por taxas reduzidas de criação de municípios e, inversamente, para as fases de descentralização.

Figura 1



Está claro que a velocidade do processo de criação de novos municípios, tendo como consequência a ampliação do processo de fragmentação do território refletiu o movimento pendular centralização/ descentralização formado pela questão da autonomia municipal.

De acordo com os dados de Alves e Alves (2008) existiam em 1940 1.587 municípios brasileiros. Com a redemocratização do país no pós-guerra, tal montante se ampliou, em 1965, para pouco menos de 4 mil municípios, revelando um crescimento anual médio no número de municípios da ordem de 3,7%. A partir de 1965, de acordo com a lógica da centralização do poder, em função do regime militar, alterou-se o processo de reordenação do território municipal. Por esse novo processo, o número de municípios brasileiros foi reduzido de 4.235 para 3.957 em 1965, equivalendo a uma redução de 6,6%. Para corroborar esse processo, naquela época a Constituição de 1967 determinou que a União detinha o poder de estabelecer os requisitos mínimos para a criação e emancipação dos municípios⁹. O Ato Complementar (ACP) nº 46, de 1969, preconizava que nenhuma alteração no quadro

⁹ A Lei Complementar nº.1, de 09/11/67, estabeleceu, para a criação de novos Municípios: i) população mínima (10 mil habitantes ou não menos que cinco milésimos da população estadual); ii) eleitorado não inferior a 10% da população do Município; iii) centro urbano já constituído; iv) número de casas superior a 200 (o que corresponde, geralmente, a uma população de mil habitantes); v) arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - LEGISLAÇÃO, 2007C APUD ALVES E ALVES, 2008)

territorial do Estado poderia ser efetuada sem a prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça. Desta forma, O ACP nº 46 foi um instrumento que atendeu de forma eficaz aos ideólogos da centralização, uma vez que não bastava que determinada localidade atendesse a todos os requisitos elencados na Constituição de 1967, a anuência do Chefe do Executivo era um elemento obrigatório. Em janeiro de 1988, após a redemocratização do país e em período próximo à promulgação da nova Constituição Federal, o país contabilizava 4.177 municípios, quantitativo ainda inferior ao registrado ao final de 1963.

Como conseqüência da aprovação da Constituição Federal de 1988 verificou-se no país um surto de criação de municípios, com conseqüente expansão da fragmentação territorial. Cada distrito que se emancipasse receberia uma quantidade de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, o que, por si só, já estimulava tal multiplicação, além disso, não haviam regras que levassem em conta as capacidades administrativas e financeiras das localidades para a transformação em municípios tampouco consideravam-se as reais necessidades dos municípios na redistribuição dos recursos públicos (Correa, 2004).

No período compreendido entre os anos de 1984 a 1997, foram instalados – ato que sucede a criação dos municípios - 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo. Se em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, defere-se que, nos 13 anos que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%. Tais dados podem ser comprovados pela tabela abaixo:

Tabela 1

BRASIL E REGIÕES
Número de Municípios Instalados após 1984, por Estratos de População, 1997

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	146	97	80	296	116	735
5.000 a 10.000 hab.	107	49	30	87	87	360
10.000 a 20.000 hab.	125	42	19	19	29	234
20.000 a 50.000 hab.	21	18	6	2	14	61
50.000 a 100.000 hab.	2	3	3	1	2	11
100.000 a 500.000 hab.	1	*	*	*	3	4
Total	402	209	138	405	251	1 405

Fonte: IBGE – Organização do Território e Contagem da População 1996. Elaboração dos autores.

Notas: ¹Em todas as tabelas deste artigo, o símbolo (*) indica que inexistem municípios (ou informações) na classe de tamanho e região especificadas na célula.

²Os valores em *itálico* correspondem aos dois maiores totais regionais de criação de municípios, desde 1984.

É importante ressaltar que dos 1.405 municípios instalados no Brasil, no período supra mencionado, 1 329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes, e são, portanto, pequenos; 1.095 (78%) desses municípios criados são muito pequenos – menos de 10 mil habitantes; e 735 (52%) são micromunicípios – aqueles com menos de 5 mil habitantes.

De acordo com Gomes e Mac Dowell (1995), como pode ser estimado a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes sobre o total de municípios existentes no Brasil aumentou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais acentuado na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Tais dados evidenciam que o processo de proliferação de municípios no país tem representado na verdade a multiplicação do número dos pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios.

O grande argumento que Gomes e Mac Dowell (2000) utilizam para explicar a criação de novos municípios reside no fato de que existem benefícios associados a sua criação se partirmos do pressuposto de que prefeituras desmembradas de um município único terão uma receita conjunta maior do que a da prefeitura original de acordo com as regras de partição das receitas federais e estaduais. Dessa forma, os antigos distritos possuirão mais recursos para serem aplicados em seu próprio território. Além disso, haverá geração de emprego e renda, a princípio, pois serão criadas a partir da instalação do novo município a prefeitura e a câmara municipal, o que significa que serão criados quadros de emprego para o funcionalismo público. Entretanto, isso implica no chamado paradoxo municipal, pois a criação do município não será liquidamente benéfica, já que, com grande probabilidade, os novos prefeitos não conseguirão arrecadar nada a mais em impostos do que já era arrecadado pela antiga e única prefeitura. O que os novos municípios emancipados ganham a mais (em relação ao que o município-mãe já ganhava antes) corresponde ao que seus vizinhos ganham a menos. Para piorar a situação foram criados novos gastos, pois será necessário manter novas prefeituras e câmaras municipais com seus respectivos quadros de funcionários.

Em outro texto, os mesmos autores, provam que essa proliferação de municípios gerou conseqüências indesejáveis tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social, uma vez que:

(1) Aumentaram os volumes absoluto e relativo de transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos (e do Sudeste para o resto do país), com o provável efeito líquido

de *desestimular* a atividade produtiva realizada nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões) (*tese número um*);

(2) Beneficiaram a pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, ao destinarem mais recursos para as respectivas prefeituras, e *prejudicaram* a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos (*tese número dois*);

(3) Aumentaram os recursos utilizados no pagamento de despesas com o Legislativo (e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custos de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais), ao mesmo tempo em que *reduziram*, em termos relativos, o montante de recursos que o setor público (União, estados e municípios) tinha disponíveis para aplicar em programas sociais e em investimento (*tese número três*). (GOMES E MAC DOWELL, 2000, P. 7).

Correa (2004) ressalta que a maioria dos municípios criados é de pequeno porte, de modo que potencializa-se a fragmentação da federação, o que contraria as tendências internacionais. Estes municípios dependem de transferências intergovernamentais, uma vez que a receita própria deles é muito pequena. Neste diapasão, a multiplicação dos municípios contribuiu para a transferência de recursos aos pequenos em detrimento dos maiores municípios. Com o aumento do número de municípios a competição entre eles foi aumentada, tendo em vista que os recursos já eram escassos. Neste cenário, além da competição por transferências de outros níveis de governo e do setor privado, pode ocorrer também outro tipo de comportamento competitivo: a postura *free rider*. Os municípios que adotam esse tipo de comportamento buscam transferir os custos para outros municípios, como no caso de incentivar sua população a usar serviços das cidades limítrofes.

Diante do contexto de intensa criação de municípios no país, principalmente de pequeno porte, percebe-se que houve concomitantemente, a criação de municípios com incapacidade técnica, institucional e financeira. Municípios extremamente dependentes de transferências governamentais para tentarem cumprir suas responsabilidades constitucionais. Em sua maioria são municípios sem recursos disponíveis para serem gastos com infra-estrutura e políticas finalísticas, uma vez que gastam muitas vezes mais do que sua receita para custear e manter as próprias câmaras e prefeituras municipais. Surgiram, neste cenário, municípios sem capacidade de gestão, de formulação de políticas públicas e mesmo sem capacidade para receber recursos. E para agravar a situação, diminuem o montante de recursos disponíveis aos outros municípios que poderiam investi-los em políticas públicas locais.

Estas questões evidenciam porque os municípios devem buscar mecanismos de cooperação, sendo os consórcios uma das alternativas que podem

contribuir para resolver o problema da incapacidade técnica, financeira e institucional dos municípios

Nesta seara, vislumbra-se que esta é uma situação a ser considerada como dependente de mecanismos de coordenação federativa. Para Cunha (2004, P. 5) a fragmentação dos municípios faz com que surja um grande número de Municípios com “baixa capacidade institucional, com dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências”. Desta forma, verifica-se ser essencial os mecanismos de coordenação federativa.

2.3.1 Quadro geral das finanças municipais brasileiras em 2005

Como mencionado, a Constituição promulgada em 1988 inovou no cenário político-administrativo brasileiro, uma vez que se reforçou as autonomias municipais, com os governos locais assumindo um papel de maior importância no que diz respeito à prestação de serviços de interesse local. O texto constitucional pós 1988 fortaleceu financeiramente os Municípios ao aumentar a sua participação nas transferências constitucionais.

Porém, pode-se apontar uma certa incongruência em relação à autonomia financeira dos municípios, ao considerarmos a competência tributária municipal. A maioria dos municípios do país é de pequeno porte e sua base econômica predominantemente rural, enquanto seus tributos aplicam-se sobre atividades eminentemente urbanas – o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Ou seja, o ganho financeiro dos governos locais se deu em razão do aumento na participação do Fundo de Participação dos Municípios, a principal forma de transferência da União para os Municípios e através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal transferência dos Estados para os Municípios.

Cumprido destacar que esse ganho dos municípios significou uma redução dos recursos da União e dos Estados. Como forma de reação, os Estados e a União foram transferindo parte de suas responsabilidades aos Municípios, sem a respectiva transferência de recursos. Verifica-se que os entes locais comprometem cerca de 4,5% de suas receitas totais com o custeio de ações e serviços que deveriam ser de responsabilidade exclusiva da União e dos Estados. A situação dos Municípios com menos de 10 mil habitantes é ainda pior, chegando a 10,9%.

Para analisar os dados financeiros em nível local é necessário utilizar-se de grupos de habitantes, vez que há uma imensa diversidade de realidades que serão melhor captadas em função do porte demográfico dos municípios.

De acordo com os dados do IBAM, a receita total dos municípios brasileiros, era, em 2005, constituída, aproximadamente, por 68,30% de transferências correntes, por 17,72% de receitas tributárias e por 13,98% de outras receitas.

Destaca-se que a região sudeste possuía características diferentes das demais regiões, com resultados mais expressivos. A região detém 30,0% do número de Municípios do País e 43,2% da sua população total; entretanto, concentra 51,7% do montante da receita orçamentária do conjunto dos Municípios. De acordo com a distribuição intrarregional verifica-se que apenas 59,8% de sua receita orçamentária total era composta por transferências correntes (8,5 pontos percentuais abaixo da média nacional) e 23,7% era composta pela receita tributária (a mais alta entre as regiões, 6,0 pontos percentuais acima da média brasileira).

Tabela 2

**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO ANO DE 2005(*)**

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	165.812.741.053	29.389.614.717	113.243.907.030	23.179.219.306
Norte	10.008.131.429	881.357.649	8.457.770.413	669.003.367
Nordeste	33.514.112.909	2.976.042.111	27.879.037.041	2.659.033.757
Sudeste	85.710.100.315	20.333.444.103	51.243.551.220	14.133.104.992
Sul	26.795.519.948	4.007.778.009	18.182.147.073	4.605.594.866
Centro-oeste	9.784.876.452	1.190.992.845	7.481.401.283	1.112.482.324

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 Municípios.
Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Logo, percebe-se a supremacia dos Municípios da região Sudeste, que apresentam valores bastante expressivos quanto à arrecadação tributária e destacam-se no item das receitas de transferências, em razão dos recursos oriundos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que responde pela maior parcela de transferências de recursos em favor dos Municípios.

Ao observar-se a distribuição da receita municipal percebem-se diferenças expressivas nos diferentes grupos de habitantes, sendo que o grupo com população entre 200 mil e 500 mil habitantes é aquele que concentra a maior parcela de recursos: 15,0% da receita orçamentária.

A maior participação nas transferências ocorre nos 1.026 Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (16,9% do montante das transferências). Importante dizer que o montante encontrado no grupo de Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes se deve principalmente à transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Tabela 3

**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2005 (*)**

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	165.812.741.053	29.389.614.717	113.243.907.030	23.179.219.306
até 2	508.738.457	9.204.320	475.146.286	24.387.851
2 -- 5	5.992.138.411	157.832.780	5.545.143.594	289.162.037
5 -- 10	8.981.712.926	370.817.314	8.073.383.567	537.512.045
10 -- 20	15.023.158.248	731.464.095	13.428.140.478	863.553.675
20 -- 50	22.966.801.667	1.708.983.314	19.167.623.193	2.090.195.160
50 -- 100	17.586.715.181	2.210.212.840	13.260.345.505	2.116.156.836
100 -- 200	15.846.815.449	2.269.015.462	10.974.529.620	2.603.270.367
200 -- 500	24.952.895.739	5.244.487.487	15.659.550.670	4.048.857.582
500 -- 1000	12.361.111.775	2.541.832.041	7.684.650.608	2.134.629.126
1000 -- 5000	18.710.604.828	5.038.839.556	9.664.150.243	4.007.615.029
5000 e mais	22.882.048.372	9.106.925.508	9.311.243.266	4.463.879.598

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 Municípios.

Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Ao se analisar os dados de acordo com uma distribuição *per capita* revelam-se situações interessantes. A influência do fator urbano é nítida quando vislumbra-se como há um aumento dos valores *per capita* das receitas tributárias à medida que se aumenta o quantitativo demográfico dos Municípios. Isto ocorre em virtude do caráter eminentemente urbano dos principais tributos (IPTU e ISS), com isso concentra-se nas regiões mais ricas do país, onde se localizam as propriedades mais valorizadas e os serviços mais bem remunerados. Já em relação às receitas de

transferências correntes, estas são mais expressivas nos Municípios de pequeno porte em virtude da transferência do Fundo de Participação dos Municípios, que possui como filosofia a redistribuição de recursos, recebem mais recursos aquelas instâncias municipais que possuem menor capacidade tributária, qual sejam, os municípios de pequeno porte.

Tabela 4

**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS “PER CAPITA”
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2005 (*)**

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL PER CAPITA (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS PER CAPITA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (R\$)	OUTRAS RECEITAS PER CAPITA (R\$)
TOTAL	911,82	161,62	622,74	127,46
até 2	2.492,15	45,09	2.327,60	119,46
2 -- 5	1.382,68	36,42	1.279,54	66,72
5 -- 10	951,91	39,30	855,64	56,97
10 -- 20	804,28	39,16	718,89	46,23
20 -- 50	740,84	55,13	618,29	67,42
50 -- 100	794,63	99,87	599,15	95,61
100 -- 200	880,60	126,09	609,85	144,66
200 -- 500	903,13	189,82	566,77	146,54
500 -- 1000	837,68	172,25	520,77	144,66
1000 -- 5000	1.002,72	270,04	517,91	214,77
5000 e mais	1.344,25	535,00	547,01	262,24

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 Municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Cumprе ressaltar que a mais nítida desigualdade é verificada na distribuição da receita tributária, em que somente os Municípios com população superior a 200 mil habitantes (2,2 % dos Municípios, que concentram 42,9% da população do país) conseguem superar a média nacional. Pode-se citar como fatores que explicam tal desigualdade: a má distribuição de renda da população, o que contribui para que apenas uma parcela muito pequena possua capacidade contributiva; e os impostos de natureza urbana, que privilegiam os Municípios de maior porte demográfico.

Tabela 5**PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS MUNICIPAIS
SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2005 (*)**

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (%)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (%)	OUTRAS RECEITAS (%)
TOTAL	100,00	17,72	68,30	13,98
até 2	100,00	1,81	93,40	4,79
2 -- 5	100,00	2,63	92,54	4,83
5 -- 10	100,00	4,13	89,89	5,98
10 -- 20	100,00	4,87	89,38	5,75
20 -- 50	100,00	7,44	83,46	9,10
50 -- 100	100,00	12,57	75,40	12,03
100 -- 200	100,00	14,32	69,25	16,43
200 -- 500	100,00	20,94	62,76	16,30
500 -- 1000	100,00	20,56	62,17	17,27
1000 -- 5000	100,00	26,93	51,65	21,42
5000 e mais	100,00	39,80	40,69	19,51

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 Municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Ante tal cenário, vislumbra-se que a Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização fiscal, mas não foi suficiente para que grande parte dos municípios alcançassem a autonomia financeira.

2.3.1.1 A situação financeira dos Municípios Mineiros

A tabela abaixo demonstra a composição da receita dos municípios mineiros. De acordo com Campos (2007) pode-se observar que há uma preponderância das transferências em tal composição e mesmo com essa grande dependência dos recursos advindos das transferências há formas dos municípios aumentarem sua receita através dos instrumentos legais de arrecadação própria. Os municípios de pequeno porte dependem mais das transferências correntes líquidas (88% da receita) se comparados aos grandes municípios (56%). A receita própria dos municípios grandes, advinda da arrecadação de taxas e contribuições e cobrança de suas competências (IPTU e ISSQN) denota 33, 73% do total da receita, lado outro aos municípios pequenos tal receita significa apenas 6,68%.

Tabela 6

**Composição da Receita Orçamentária por Tamanho do Município -
MINAS GERAIS 2004**

Receita	Municípios		
	Pequenos	Médios	Grandes
Receita Própria	6,68%	18,23%	33,73%
IPTU	0,47%	2,38%	6,52%
ISSQN	1,02%	3,20%	7,40%
Taxas	2,22%	6,12%	9,63%
Receita Líquida de Transferências Correntes	88,03%	73,81%	56,58%
Outras Receitas Correntes	2,11%	3,94%	5,99%
Receita de Capital	3,18%	4,02%	3,70%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração Própria

Independente do porte populacional do município a receita líquida de transferências correntes representa mais da metade da receita municipal dos municípios mineiros, sendo que a composição de referidas transferências é essencial para a compreensão das receitas municipais, como observa Campos (2007). As transferências compõem-se do FPM e da cota do ICMS. Campos (2007) aponta que o FPM é composto por parte do IPI e do IR, desta forma, o montante recebido vincula-se diretamente ao movimento geral da economia. Já em relação a cota do ICMS, entende-se que depende do dinamismo da economia local. Depreende-se, portanto, que a participação de cada uma dessas fontes na receita demonstra o maior ou menor grau de suscetibilidade dos governos municipais à economia nacional. Os municípios de menor porte dependem mais dos recursos advindos do FPM (51,47%), logo, estão mais atrelados ao desempenho nacional.

Tabela 7

**Composição das Transferências por Tamanho do Município -
MINAS GERAIS 2004**

Composição da Transferência	Municípios		
	Pequenos	Médios	Grandes
Cota FPM - líquida	51,47%	35,28%	12,51%
Cota Parte ICMS - líquida	20,67%	28,22%	34,52%
FUNDEF	12,49%	13,34%	12,76%
FNAS, FNDE e SUS União	5,73%	10,34%	25,93%
Cota IPI Exportação líquida, Cota IPVA e Cota Cide	1,96%	4,97%	8,58%
Transferências de convênios, compensação financeira, instituições privadas e de pessoas	4,43%	3,49%	2,49%
Cota LC 86/97 líquida, Cota IOF Ouro e Cota ITR	0,89%	1,24%	1,16%
Demais Transferências	2,36%	3,12%	2,05%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: STN, Dados Contábeis Municipais. Elaboração Própria

Pela tabela 7 vislumbra-se como a variação da composição das transferências entre os municípios pequenos e grandes se dá na maior participação do FPM nos municípios pequenos em detrimento de uma maior participação do ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Estados exportadores e Cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) nos municípios grandes. Campos observou também que há um maior volume de recursos de transferências da União para os municípios grandes vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estão mais associados ao tamanho da população atendida por tais serviços.

Já a tabela 8 mostra o número de municípios mineiros agrupados pelo tamanho da sua população por faixas de receita orçamentária *per capita*, cuja finalidade é a de demonstrar a grande disparidade que se têm no Estado, onde a arrecadação dos governos de até 10 mil habitantes varia de menos de R\$500 por habitante a até mais de R\$2000 por habitante, por exemplo.

Tabela 8

Distribuição da receita orçamentária *per capita* dos municípios mineiros de acordo com porte populacional - MINAS GERAIS - 2004

	Porte populacional dos municípios						Total	
	Pequeno		Médio		Grande			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Até R\$500	16	4,1%	93	35,8%	6	23,1%	116	17,3%
De R\$500 a R\$1000	269	69,3%	153	58,8%	15	57,7%	438	65,2%
De R\$1000 a R\$1500	76	19,6%	10	3,8%	3	11,5%	89	13,2%
De R\$1500 a R\$2000	18	4,6%	3	1,2%	2	7,7%	23	3,4%
Mais de R\$2000	8	2,1%	0	0,0%	0	0,0%	8	1,2%
Total	388	100,0%	260	100,0%	26	100,0%	672	100,0%

Fonte: STN. Dados Contábeis Municipais. Elaboração Própria

Ante todo exposto, percebe-se que os municípios de pequeno porte não se auto-sustentam, mesmo com as transferências constitucionais. Desta forma, dependem de repasses voluntários de recursos de outros níveis de governo para proverem os serviços básicos a sua população. Essa falta de recursos evidencia um dos desafios dos pequenos municípios que é o de prover bens e serviços. Neste cenário cumpre ressaltar como as políticas de saneamento, em especial as relacionadas à gestão dos resíduos sólidos, são políticas que demandam um alto grau de investimento e até mesmo de capacidade técnica, tornando-se inviáveis de serem implementadas por municípios de pequeno porte, os quais não possuem tal capacidade. Dessa forma, visando otimizar recursos, tais municípios poderiam buscar como alternativa a constituição de consórcios públicos.

Cumpre ressaltar que o problema não reside apenas na falta de recursos para implementar determinada política pública. Arretche¹⁰ argumenta que o sucesso de uma política pública depende não só de condições econômicas como também da capacidade administrativa, que para ela é um requisito básico que consiste na existência de recursos materiais e organizacionais que permitem aos governos locais contar com uma infra-estrutura mínima para assumir a gestão de uma política pública.

¹⁰ Arretche 2000 apud Vieira 2002

3 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

A coordenação federativa, também chamada coordenação intergovernamental, pode ser entendida como a atuação conjunta dos entes federados de forma compulsória. Tendo em vista que a nossa Constituição privilegiou o princípio da autonomia federativa, tal coordenação verifica-se possível somente se expressamente prevista em tal Diploma Legal. É na Carta Magna que se reconhece as competências de cada ente e as vincula ou não a instrumentos de coordenação.

O art. 25 de nossa Constituição prevê as formas de organizações administrativas que podem ser instrumentos de regionalização coordenada de funções públicas – entre elas os serviços de água e esgoto e manejo de resíduos sólidos.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.(grifo nosso)

Pela leitura do dispositivo supra citado, percebe-se que se referiu à atuação intermunicipal compulsória, uma vez que se fala apenas em “agrupamentos de municípios limítrofes”, enfim, não se está falando de atuação compulsória entre Estado- membro e um conjunto de municípios.

Como foi citado no artigo as regiões são criadas a partir de funções, podendo configurar-se tanto como regiões de desenvolvimento, em que haverá atuação estatal em diversos campos, ou como regiões de serviços, vinculadas à prestação de um serviço apenas.

Para exercer tal competência constitucional é lícito ao Estado a criação de uma estrutura administrativa especial para se relacionar com a instância intermunicipal, as quais não se confundem: tem-se a instância estadual para cooperar com a outra instância (municipal).

Ante o exposto, vislumbra-se que é possível a convivência dos instrumentos de cooperação e coordenação atuando de forma convergente para o mesmo fim.

É importante conceituar também a cooperação federativa, que é a atuação integrada dos entes da Federação de forma voluntária e pode ser amplamente utilizada, pois o sistema constitucional brasileiro adota o princípio do federalismo cooperativo. Neste cenário encontra-se a gestão associada de serviços públicos, prevista no artigo 241 da Constituição Federal:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Existem dois tipos de cooperação: a vertical, estabelecida entre entes federativos de tipos e competências diversos ou horizontal uma vez que foi estabelecida entre entes federativos do mesmo tipo.

Cumprе ressaltar que em relação a cooperação é relevante a existência de ie instrumentos que lhe disciplinem e dêem forma, assim como dos mecanismos de incentivos à cooperação. Os consórcios intermunicipais são um tipo importante desses instrumentos, e podem ser o meio adequado com vistas a viabilização do objetivo originado de outro instrumento, a integração da execução de funções públicas de interesse comum.

3.1 Os consórcios intermunicipais: alternativa de integração

Com a publicação de *Principles of Economics* de Alfred Marshal, surge a concepção original da idéia de consórcio, em fins do século XIX. Entretanto, somente na década de 1970, com o advento da Lei das Sociedades por Ações, concretiza-se no âmbito da iniciativa privada a figura dos consórcios, caracterizados por possibilitar a concretização de grandes empreendimentos através da conjugação de recursos humanos, técnicos e financeiros (ALVES, 2006).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o município foi elevado a condição de um ente federado, os municípios brasileiros passaram a assumir maiores competências e atribuições, o que não implicou, necessariamente, que tal esfera disponha de recursos financeiros, materiais e humanos para a implementação de suas políticas públicas. Além disso, existem problemas a serem resolvidos que ultrapassam o território municipal, o que exige que sua atuação seja discutida e viabilizada conjuntamente com os municípios vizinhos (CRUZ, 2002).

Ante tal cenário, muitos municípios têm inovado com o surgimento de novas formas de prestação de serviços, articulação e organização. Ganhou corpo, assim, a discussão de parceria entre os municípios, a também denominada cooperação horizontal ou intermunicipal, através da qual os municípios passam a discutir alguns de seus problemas conjuntamente. Farah (1997) aponta os consórcios municipais como uma das formas inovadoras de gestão que se difundiram no Brasil dos anos 1990.

Os pactos, as agências, as redes, as associações, os consórcios são algumas das formas que os municípios têm encontrado para se associar. Não são instrumentos recentes, mas tem sido mais utilizados nas décadas de 1980 e 1990 no contexto da descentralização das políticas públicas, funcionando também como instrumento de racionalização da gestão.

Mesmo antes da edição da Lei Federal nº.11.107/2005 , conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, os municípios já se organizavam em “consórcios” sob a forma jurídica de sociedade civil sem fins lucrativos e foram bastante difundidos quando do contexto da descentralização brasileira. Tal forma de organização representava parcerias entre os governos locais, abrangendo, principalmente, os municípios de pequeno e médio porte que se encontravam próximos geograficamente. Tais experiências dos consórcios existentes num passado recente apontavam para um resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, o que contribui para potencializar as ações de articulação microrregional.

Os consórcios surgem, principalmente na década de 1980, na forma de associações ou de pactos, como forma de instrumentalizar a união entre municípios que possuem o objetivo de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, através da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder (CRUZ, 2002)

De acordo com Cruz (2002) Os consórcios eram uma espécie de parceria que se baseava numa igualdade jurídica, ou seja, todos os participantes (municípios) tinham a mesma importância e permitiam uma territorialização dos problemas. Não se tratava de uma esfera descentralizada do Estado, mas sim um arranjo institucional que possibilitaria a descentralização das políticas públicas.

Conceituando melhor, os consórcios consistiam em “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, *sempre da mesma espécie*, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes (MEIRELLES, 1993, apud CRUZ, 2002, p. 201.) Assim, os consórcios só poderiam ser firmados entre pessoas públicas pertencentes a mesma natureza jurídica ou mesma esfera de governo. Os mais comuns ocorriam entre municípios e se denominavam consórcios intermunicipais ou administrativos.

Cumprido destacar que os parceiros, em um consórcio, devem possuir interesses comuns e finalidade de atuação coincidente. Logo, os consórcios são “ um compromisso de mútua cooperação entre os consorciados.(...).Procuram, assim, reunir recursos financeiros, humanos e técnicos não disponíveis em um só município ou Estado” (BARROS, 1995 apud CRUZ, , p. 202).

Os consórcios que visavam apenas uma união de recursos já existentes e disponíveis em cada município não possuíam personalidade jurídica, em outras palavras, a união dos municípios pelo consórcio não criava uma nova figura jurídica. Com isso, as despesas e obrigações eram assumidas pelos municípios consorciados. Dito de outra forma, entende-se que os consórcios

como não são pessoas jurídicas, não tem capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre seus interesses e realize seus objetivos, como desejado pelos consorciados (MEIRELLES, 1993 APUD CRUZ, 2002, P. 202)

Os consórcios poderiam ainda possuir outros tipos de acordos intermunicipais, nos quais se visava não apenas a união de recursos, mas também a produção dos mesmos. Nesses casos era necessária a instituição de personalidade jurídica, através da constituição de uma sociedade civil sem fins lucrativos, cuja criação foi previamente autorizada pelas câmaras municipais interessadas. Assim, tornava-se pessoa capaz de direitos e obrigações, independente da pessoa dos municípios (sócios) (Cruz, 2002).

Ante a realidade do Estado de Minas Gerais e do Brasil como um todo em que a grande maioria dos municípios é de pequeno ou médio porte exige-se que muitos dos seus problemas sejam resolvidos de forma articulada e integrada.

Vislumbra-se que há uma grande diversidade dos municípios no que diz respeito ao porte populacional e outros indicadores. Essa situação demonstra parte dos inúmeros desafios que os municípios devem enfrentar, principalmente após a Constituição Federal de 1988, que o tornou ente federado investido de novas tarefas antes desempenhadas pela União e atividades das quais não possuía competência muito menos experiência.

De modo geral vislumbra-se que atuando conjuntamente os municípios se tornam aptos a alcançar diversos resultados positivos:

“o aumento da capacidade de realização, ou seja, a ampliação do atendimento aos cidadãos e do alcance das políticas públicas; uma maior eficiência no uso dos recursos públicos, na medida em que os custos do consórcio para realizar determinada atividade são menores que a soma dos recursos necessários a cada um dos municípios para realizá-la individualmente; e a realização de ações que seriam inacessíveis a uma única prefeitura, como a aquisição de equipamentos de alto custo ou a implementação de políticas de desenvolvimento regional.” (Rocha e Faria, 2004, p. 11, 12)

Resumidamente, a cooperação pode ser interessante como maneira encontrada para suprir a carência municipal em recursos financeiros, tecnológicos e humanos indispensáveis à execução das suas atribuições.

Os consórcios podem ser entendidos como um instrumento que viabiliza o planejamento local e regional e a superação de problemas locais. É também responsável por possibilitar os ganhos de escala, funcionando como importante facilitador na implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas.

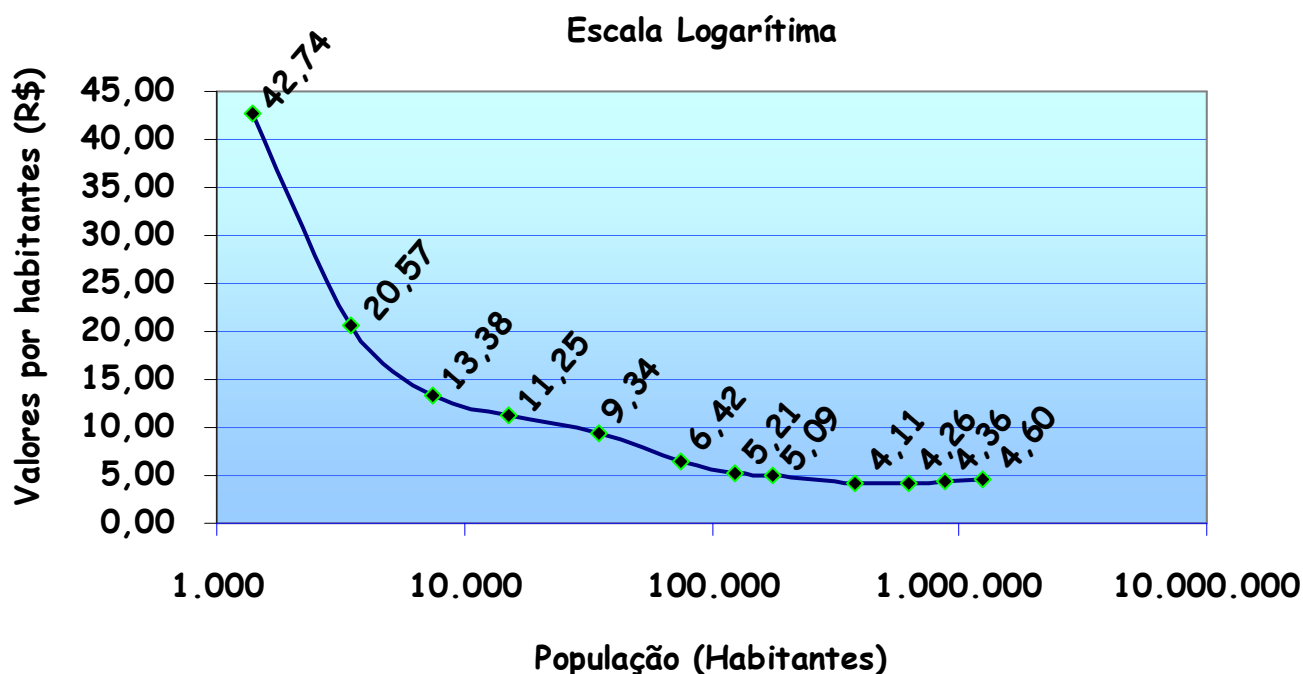
A cooperação torna-se atraente também por potencializar o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios com os demais entes federativos ou mesmo outras instituições ou organismos internacionais. Esse tipo de atitude estabelece “condições para o fortalecimento da autonomia e da capacidade de barganha dos municípios”.

Os consórcios tornam mais sólida ainda a tese da descentralização e cooperação nas ações municipais a partir de uma perspectiva regional de desenvolvimento. Permitem, de forma estável e segura, a cooperação horizontal (Município - Município) ou vertical (União, Estado e Município), entre as diferentes esferas de governo.

No campo gerencial, são os consórcios responsáveis por tornar a execução de projetos mais ágil, baratear os custos e principalmente atender de forma mais direta e adequada às demandas locais.

No que diz respeito ao problema da destinação final de resíduos sólidos, pode-se entender que um município sozinho pode não conseguir equacionar tal problema por lhe faltar recursos, uma vez que terá dificuldades para a compra de uma usina de lixo ou a construção de um aterro sanitário, que possui altos custos, por exemplo. A construção de um aterro em Minas Gerais torna-se mais barata a medida que a população beneficiada aumenta (gráfico abaixo). Defere-se assim que com o consorciamento tal implantação torna-se mais atraente e mais acessível aos municípios de pequeno porte principalmente, uma vez que para estes o custo *per capita* é mais elevado.

Gráfico 1: Custo de implantação de aterro sanitário por habitante em Minas Gerais



É importante destacar que, após a promulgação da Lei 11. 107/2005, os consórcios podem constituir-se das três personagens de direito público da federação. Com isso, os consórcios tornam-se importante instrumento de cooperação federativa, ao permitir uma maior articulação institucional, transversal e territorial entre os entes da Federação, pois a partir do novo texto do art. 241 os consórcios públicos ou os convênios de cooperação podem ser constituídos ou celebrados pela União, Estados e Municípios, estendendo a todos os entes federados a possibilidade de articularem-se entre si por meio de tais instrumentos. “Este dispositivo constitucional, sem margem para dúvidas, contribui para complementar o desenho federativo inaugurado com o processo constituinte de 1988, uma vez que prevê de forma explícita a possibilidade de criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e de pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (CUNHA, 2004, P. 12).

Especificamente em relação aos consórcios para disposição adequada dos resíduos sólidos (construção de aterros sanitários) as vantagens se relacionam com a possibilidade de viabilização de tal empreendimento. Uma vez que através dos consórcios os municípios que são obrigados a ter aterros (municípios com população superior a 30 mil habitantes) recebem recursos do Governo Estadual e os de pequeno porte passam a possuir um aterro também, o que seria praticamente impossível de se conseguir sozinho. Para os municípios pequenos existe, portanto, um ganho de escala. Outra vantagem que pode ser citada é que a ferramenta dos consórcios públicos supre a ineficiência dos municípios, tanto institucional quanto financeira, para a gestão do aterro sanitário. Concluiu-se, portanto, que tal instrumento é responsável por viabilizar alguns serviços que não seriam viáveis apenas para um único município.

Desta forma, apontam-se os consórcios como instrumentos de cooperação que permitem ganhos de escala nas políticas públicas; “discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; entre outras” (CRUZ, 2002 ,p. 200). A aplicação de referido instrumento depende de alguns fatores, dentre os quais podemos citar: a “conjuntura política e institucional; realidade local; interesse dos atores envolvidos; clareza dos parceiros na identificação dos problemas a serem resolvidos; convicção da impossibilidade, por parte dos atores, em solucionar problemas individualmente” (CRUZ,2002, p. 200).

Para vislumbrarmos como se encontra a situação dos consórcios no Brasil e no estado de Minas Gerais analisou-se os dados do Perfil dos Municípios¹¹. De acordo com dados do IBGE 2001, a grande maioria dos municípios brasileiros ainda não participam dos consórcios. O índice de municípios que se consorciaram nas várias áreas administrativas variam entre 1% a 4%, com exceção da área da saúde que apresenta um índice de 35% do total de municípios. Destes, 80% têm menos de 20.000 habitantes e, se considerarmos aqueles com até 100.000 habitantes, 97% do total de Municípios consorciados na área de saúde são de pequeno e médio porte. Em relação à área de saneamento ambiental, apenas 2% dos municípios brasileiros adotam tal tipo de instrumento de cooperação – 1,57% municípios participam de consórcios de esgotamento sanitário; 1,53% de limpeza urbana; 2,5% de coleta de lixo; reciclagem 2,5%; 1,9% de coleta de lixo especial e 3,9% tratamento e disposição final de lixo - , sendo que nesta área destacam-se os consórcios formados por municípios com população superior a 100 mil habitantes. Como pode-se perceber dentre as diversas áreas do tema saneamento ambiental os consórcios que são mais expressivos dizem respeito exatamente ao tratamento e disposição final de resíduos sólidos. Tal dado pode evidenciar que neste caso específico há um maior interesse em consorciamento, devido as vantagens deste instrumento.

Tabela 9 – Consórcios Intermunicipais – Brasil 2001

(continua)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios por existência de Consórcios Intermunicipais													
		Educação		Habitação		Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos		Serviços de abastecimento de água		Serviços de esgotamento sanitário		Limpeza urbana		Coleta de lixo	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	5 560	241	5 318	64	5 495	669	4 890	161	5 398	87	5 472	85	5 474	138	5 421

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios com existência de Consórcios Intermunicipais													
	Coleta seletiva de lixo		Reciclagem de lixo		Remoção de entulhos		Coleta de lixo especial		Tratamento ou disposição final de lixo		Processamento de dados		Saúde	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	105	5 454	139	5 420	85	5 474	105	5 454	216	5 343	88	5 471	1 969	3 590

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

¹¹ Disponível no endereço eletrônico do IBGE < <http://www.ibge.gov.br> >

Em Minas Gerais a utilização dos Consórcios Intermunicipais na área de saneamento ambiental é praticamente inexistente. Em média apenas 1%, de um total de 853 municípios, participam de consórcios. Porém na área da saúde, 80,7% dos municípios mineiros adotam essa iniciativa. A saúde é uma área em que é comum a cooperação intermunicipal, já que para organizar os serviços de saúde é necessário um investimento vultoso, de forma que haja atendimento integral aos pacientes. É difícil para um município sozinho ofertar tais serviços à sua população: os equipamentos são caros, se gasta muito recurso com o pagamento da equipe especializada. Diante disso, os consórcios, para cobrir a demanda por serviços de saúde, tornam-se tão importantes e difundidos. Assim, vislumbra-se que a porcentagem de municípios mineiros consorciados nesta área é bastante expressiva, o que leva-nos a sugerir que exista uma certa predisposição dos municípios a cooperar, uma vez que há uma grande quantidade de municípios adotando o instrumento dos consórcios e além disso há, portanto, experiência acumulada.

Em comparação com o Brasil, Minas Gerais esta mais desenvolvida em relação a adoção de consórcios na área da saúde, com uma porcentagem de 80,7 contra 35,4 do total de municípios que adotaram essa iniciativa. Na área de saneamento ambiental a situação é semelhante à do país, tendo em vista que poucos municípios adotam a prática dos consórcios. Tendo em vista tais dados, vislumbra-se como na área de saneamento seria interessante estimular a adoção dos consórcios intermunicipais para a destinação final de resíduos sólidos.

Tabela 10 – Consórcios Intermunicipais – Minas Gerais 2001

(continua)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios por existência de Consórcios Intermunicipais													
		Educação		Habitação		Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos		Serviços de abastecimento de água		Serviços de esgotamento sanitário		Limpeza urbana		Coleta de lixo	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Minas Gerais	853	31	822	3	850	100	753	13	840	6	847	5	848	8	845

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios com existência de Consórcios Intermunicipais													
	Coleta seletiva de lixo		Reciclagem de lixo		Remoção de entulhos		Coleta de lixo especial		Tratamento ou disposição final de lixo		Processamento de dados		Saúde	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Minas Gerais	7	846	4	849	9	844	6	847	7	846	11	842	688	165

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

Destaca-se, assim, que mesmo sem um instrumento jurídico que disciplinasse os consórcios no país (promulgação da Lei dos Consórcios), os municípios brasileiros, voluntariamente, estabeleceram arranjos cooperativos para enfrentar os problemas comuns. A existência e relativa difusão de uma diversidade de experiências deste tipo nas diversas áreas de políticas públicas denota um potencial associativo por parte dos municípios brasileiros, bem como um possível processo de aprendizagem dos municípios que já adotaram esse instrumento, contribuindo para o estabelecimento e implementação deste arranjos.

Dentre essas experiências, tem sido destacada o caso do ABC paulista, que potencializou as possibilidades de cooperação municipal, por meio da coexistência de três instrumentos de cooperação intermunicipal: o Consórcio Intermunicipal formado pelas sete prefeituras do ABC; a Câmara que reúne atores representativos do Estado – incluindo o governo estadual, as prefeituras dos sete municípios, deputados estaduais e federais da região e vereadores –, da sociedade civil – sindicatos, organizações comunitárias – e do próprio Consórcio que participa da Coordenadoria Executiva; e a Agência de Desenvolvimento Econômico, da qual participam o próprio Consórcio, associações comerciais, centros de indústria, o SEBRAE, empresas do setor petroquímico, sindicatos. Tal consórcio tem atuado como um instrumento de articulação e possibilitado que outras formas de cooperação atuem conjuntamente. Nessa parceria, estabeleceram-se sete eixos estruturantes, quais sejam: educação e tecnologia; sustentabilidade das áreas de mananciais; acessibilidade e infra-estrutura; diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas;

ambiente urbano de qualidade; identidade regional e estruturas institucionais; inclusão social.

3.2 Os consórcios públicos amparados pela Lei nº 11.107/2005

A edição da Lei nº 11.107, Lei dos Consórcios ocorreu com claro propósito de possibilitar o uso dos instrumentos e facilidades simétricos aos dos consórcios privados no campo da Administração Pública, evitando ações governamentais superpostas e descoordenadas, capazes de acarretar desperdício de recursos.

É fácil entender a importância dos consórcios públicos se levarmos em consideração a complexidade de nosso sistema federativo, em que as competências são partilhadas entre os entes.

A lei dos consórcios começou a ser discutida pelo governo federal em agosto de 2003. Tal discussão tinha como propósito regulamentar o artigo 241 da Constituição e dar mais segurança jurídica e administrativa as parcerias entre os entes consorciados. O grupo de trabalho foi coordenado pela Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais e contou com representantes dos ministérios da Casa Civil, Integração Nacional, Cidades, Saúde e da Fazenda.

De acordo com definição oficial contida no endereço eletrônico do Palácio do Planalto, “os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área”. Dentre os interesses comuns pode-se citar a discussão de formas de promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, água e esgoto da região ou construir novos hospitais ou escolas. Mencionado instrumento de cooperação tem sua origem nas associações dos municípios, que já eram previstas na Constituição de 1937. Porém, faltava a regulamentação da legislação dos consórcios para garantir regras claras e segurança jurídica para aqueles que já estão em funcionamento e estimular a formação de novas parcerias. A nova lei busca, sobretudo, estimular a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Cumprir destacar que a regulamentação dos consórcios públicos não substitui nem obstaculiza outras formas de relações intergovernamentais admitidas na federação brasileira.

De acordo com a Lei dos Consórcios, a constituição de um consórcio público possui como ponto de partida a manifestação soberana, de cada ente

federativo, da intenção de se consociar-se com outros entes. Essa é a dicção do art. 3º da supra mencionada Lei

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Tal subscrição é realizada pelos chefes do Poder Executivo, que são os representantes legais de cada um dos entes federados consorciados. O Protocolo de Intenções é o principal instrumento de constituição de um consórcio, sendo procedimento primordial e fundamental, compreendendo os seguintes passos:

- 1- Definição dos objetivos e finalidades do consórcio;
- 2- Definição da estrutura organizacional e competências dos respectivos órgãos;
- 3- Definição da estrutura funcional e da política de pessoal;
- 4- Definição do regime e das condições para a gestão econômica e financeira;
- 5- Definição dos critérios e condições para a retirada, exclusão e/ou admissão de consorciados;
- 6- Definição das hipóteses, dos procedimentos e das condições para alteração e/ou extinção do consórcio.

Visando facilitar as etapas seguintes, o Protocolo de Intenções deve ser desenvolvido da forma mais participativa possível, envolvendo debates com os Municípios envolvidos, discussões públicas envolvendo ativamente o Poder Legislativo dos entes consorciados e também representantes das diversas instancias de organização da sociedade na área de abrangência do consórcio. Desta forma, o processo de construção do Protocolo torna-se amplo e participativo, o que confere ao consórcio maior legitimidade para a execução das atribuições que lhe foram definidas.

Após a elaboração da minuta do Protocolo de Intenções é necessário que a mesma seja endossada pelos chefes do Poder Executivo dos entes federados participantes do consórcio, pelos seus secretários e assessores. Nesta etapa ainda podem ser realizadas proposições de novos ajustes julgados necessários. Após, elabora-se a versão final do Protocolo de Intenções, o qual será assinado pelos chefes

do Poder Executivo envolvidos, de forma a validar formalmente o consórcio que está sendo constituído.

O passo seguinte é o encaminhamento da Lei de Ratificação do Protocolo de Intenções às respectivas casas legislativas para debate e aprovação pelos legisladores. Nesta fase pode haver ainda a realização de seminários, audiências ou consultas públicas para apresentação e discussão com a sociedade em relação ao processo de constituição do consórcio, seus objetivos, finalidades e justificativas. Depois de ser ratificado pelo Poder Legislativo de cada ente federado participante do consórcio o Protocolo de Intenções converte-se no Contrato de Consórcio Público.

3.3 Fatores facilitadores e dificultadores na implementação dos consórcios públicos

Estudos empíricos realizados por Rocha e Faria (2004) sobre os consórcios na área da saúde no estado de Minas Gerais conseguiram esboçar algumas hipóteses para determinar os fatores que facilitam ou dificultam a implementação de experiências bem sucedidas de cooperação. Tais hipóteses, como sinalizam os autores podem ser considerados para problematizar qualquer tipo de cooperação horizontal, não especificamente os consórcios intermunicipais de saúde que foi o objeto de estudo de referidos autores.

Pelo estudo concluiu-se que os consórcios que parecem ter mais chances de darem certo são aqueles compostos por municípios mais homogêneos em termos de porte populacional, recursos financeiros e poder político. As experiências mostraram que a assimetria entre os municípios consorciados pode levar os municípios mais fortes a tentar submeter os mais fracos, conseguindo capitalizar os efeitos positivos da cooperação para si. Os municípios maiores podem agir de forma a subjugar os demais municípios aos seus interesses, o que gera relações competitivas dentro dos consórcios.

No artigo, Rocha e Faria (2004) deixam claro como é importante estabelecer as bases de cooperação e esse processo deve envolver tanto políticos quanto técnicos. Esse processo faz com que os atores envolvidos consigam, gradativamente, estabelecer confiança nos seus relacionamentos, o que é requisito essencial para a institucionalização e efetivação da cooperação. Entretanto, a possibilidade de partidarização das relações de liderança é um fator potencialmente

conflitivo. Como solução pode-se deixar a gestão dos consórcios sob responsabilidade dos técnicos ou direcionar as disputas políticas para outra esfera.

Os autores inferiram que um possível problema para a cooperação intermunicipal, decorre da exigência um acordo entre atores que pela lógica político-eleitoral, são concorrentes. Todavia, as características objetivas do objeto do consorcio podem tender a demandar a cooperação. Isso se verifica quando a adequação da oferta de serviços e a necessidade de se gerar ganhos de escala envolvem questões que extrapolam os limites das divisões político-territoriais. Este cenário contribui para a busca de neutralização da disputa político-eleitoral.

Outra conclusão de Rocha e Faria (2004) foi que as características da política municipal são determinantes no funcionamento dos consórcios. Para minimizar a vulnerabilidade dos consórcios aos interesses políticos os executivos devem regular suas decisões por critérios técnico-instrumentais, de forma a se preservar de ingerências político-eleitorais.

Cumprido destacar também que a necessidade de se potencializar o poder de negociação dos municípios, em especial os menores, com as outras instâncias de governo e fornecedores privados, estimula a cooperação. Diante disso, pelas deduções dos referidos autores, torna-se extremamente relevante a ação indutora dos níveis superiores de governo. O governo federal é o responsável por mostrar as coordenadas gerais. Ao governo estadual é interessante atuar difundindo informações e sujeitando a negociação e o repasse de recursos à constituição de consórcios.

Outra questão crucial parece ser o comprometimento pessoal de políticos e burocratas na constituição dos consórcios, tal comprometimento traz conseqüências positivas para o seu funcionamento e sustentabilidade.

Os autores supra mencionados argumentam também que a criação de espaços de representação da sociedade civil traria maior transparência das suas atividades e maior controle das ações, sendo que tais aspectos facilitariam a cooperação intermunicipal.

Concluiu-se também que a repactuação que deve ocorrer frente a esse novo desafio de implementação e disseminação dos consórcios público é importante. Os atores envolvidos devem entender que a diretriz que propõe que só se repasse recursos mediante a participação no consorcio configura-se como um pacto, uma

repactuação do federalismo, de um lado o Estado repassando o recurso, de outro os Municípios recebendo o recurso mediante o requisito de constituírem consórcios.

4 O PROBLEMA DA DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SEU POSSÍVEL EQUACIONAMENTO VIA INSTITUTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

4.1 Breve trajetória do saneamento básico no Brasil

Desde a época do Império que o Brasil alterna os modelos estatal e privado na provisão e construção de sua infra-estrutura básica, tornando o país dependente ora dos interesses do Estado, ora da lógica do capital privado; sem, contudo, solucionar os problemas do setor de saneamento (Depieri, 2008).

Este setor é de suma importância para o desenvolvimento do país e deve ser tido como área prioritária em termos de saúde pública: de acordo com a Organização Mundial de Saúde a cada US\$ 1 investido em saneamento economiza-se US\$ 5 em gastos com saúde curativa.

Assim, a União determinou que é de sua competência legislar sobre as diretrizes do saneamento básico, através de lei ordinária, conforme dicção do artigo 21, inciso XX da CRFB/ 88:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Cumpramos ressaltar que a expressão “instituir diretrizes” não significa dizer que com isso a União irá esvaziar a autonomia dos demais entes federados capazes e competentes para a execução de tais serviços. Sendo que há uma conjugação de técnicas no que diz respeito à repartição de tais competências.

O art. 23 da nossa Constituição Federal enuncia o que será de competência comum, casos em que haverá cooperação entre os entes, visando a promoção da melhoria das condições de saneamento básico, *ipsis literis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Pelo exposto, vislumbra-se que existe a possibilidade de que quaisquer dos entes federativos atuem de forma a alcançar o melhor resultado. O objetivo constitucional não foi enunciar uma superposição inútil e dispendiosa, mas sim prever a cooperação produtiva entre Municípios, Estados e a União, previu a possibilidade de ação conjunta. Entretanto, nem a própria Constituição nem as legislações infra constitucionais avançaram na definição e delineamento para o estabelecimento de arranjos de coordenação e incentivos à cooperação, como ocorreu em outras áreas, em especial na área de saúde, na qual a legislação do SUS deixou bem claro quais são os papéis de cada ente federado.

Outro comando constitucional referente à essa matéria é o art. 30 pelo qual o Município é o ente competente para a prestação dos serviços nos quais há interesse local, ou seja, o Município é o ente que irá prover o serviço de forma mais adequada, uma vez que tal serviço está relacionado à sua realidade de forma específica. A questão pautada aqui passa pela definição de interesse local. A doutrina acha melhor falar em predominância do interesse local, uma vez que tal conceito é dinâmico, sendo que uma atividade tida, hodiernamente, como local pode tornar-se de interesse regional ou mesmo nacional.

Depreende-se que, desde que o serviço não esteja afetado expressamente a outro ente federado e seja de interesse predominantemente local, será de competência municipal. Tal regra aplica-se aos serviços de saneamento básico.

Os serviços públicos denominados de saneamento básico compreendem, atualmente, de acordo com a definição dada pela Lei 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento Básico, os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Até a década de 70, estes serviços encontravam-se estruturados nos diversos órgãos do poder público tanto estadual quanto municipal, os quais articulavam as políticas de saneamento através da Fundação Serviço de Saúde Pública (SESP) vinculada ao Ministério da Saúde e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Empresa Pública, atualmente vinculada ao Ministério da Integração Nacional e de órgãos federais, juntamente com os estados e municípios.

Em 1971 cria-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) regulamentado pela Lei n. 6.528/78, com o intuito de definir fontes de financiamento e melhorar a situação do saneamento no país. Foi a partir de referido plano que

estabeleceu-se um modelo, seguindo até hoje, por meio do qual os Estados-membros criam empresas públicas ou sociedades de economia mista, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB's), e, por meio delas, passam a prestar o serviço aos municípios, via contratos de concessão.

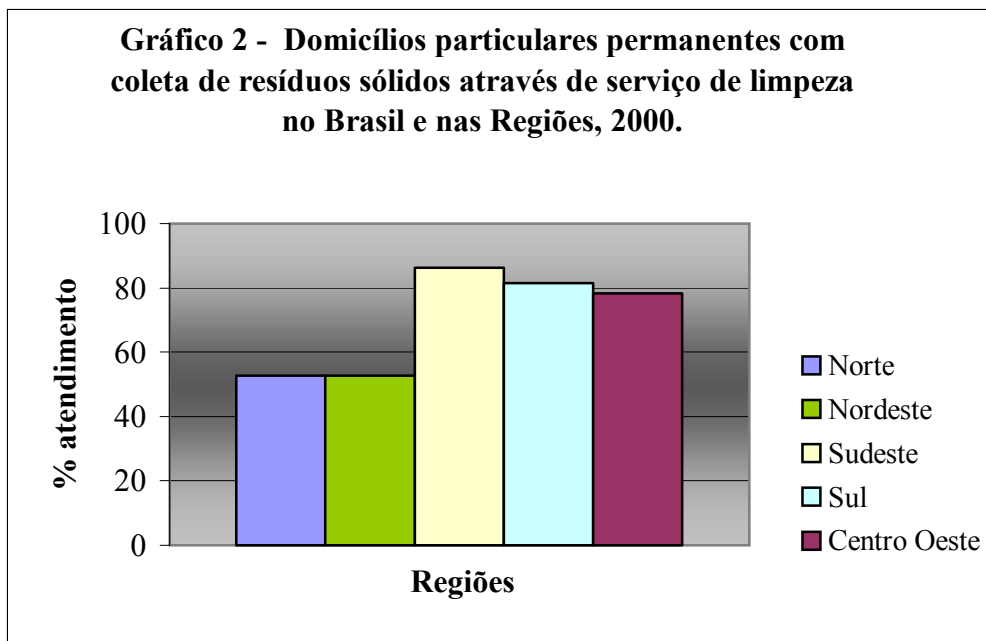
De acordo com Pinto (2008), o PLANASA possuía como ideal a concepção de que o sistema deveria gerar recursos, via tarifas, para se auto-financiar e ressarcir os investimentos realizados, de modo que o critério de investimento não era o aumento da qualidade da saúde da população, mas o retorno financeiro pela prestação do serviço. O Planasa teve seu declínio na década de 90, momento em que o Estado brasileiro passou a atuar de forma cada vez mais seletiva. Para equacionar o problema, o Governo Fernando Henrique Cardoso buscou as privatizações, com o intuito de trazer ao setor público a eficiência e competitividade do setor privado. Neste cenário é criado o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que seguia as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), e do Banco Mundial via Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Especificamente em relação ao setor do saneamento o programa de privatizações não foi bem sucedido, o que o fez ser interrompido logo no início. Nesta seara, o governo Lula passa a atuar incisivamente no setor, orientado a retomar os investimentos públicos. Pode-se supor que histórico de mobilizações societárias desde a Constituinte tendo como alvo o setor de saneamento e a elaboração e aprovação da Lei de Saneamento contribuiu para a atuação do referido governo da área. ¹²Origina-se, assim, a Secretaria de Saneamento Ambiental, no âmbito do Ministério das Cidades, responsável pela formulação e articulação da política de saneamento na esfera nacional.

Em relação a destinação final de resíduos sólidos, esta ficou inicialmente a cargo das prefeituras, que já realizavam algumas atividades concernentes ao conjunto dos resíduos sólidos, tais como capina, poda e varrição. Desta forma, poucas exceções das Companhias de Saneamento Brasileiras envolveram-se nesta questão. Dizer que tais serviços eram tradicionalmente realizados pelos governos locais não significa, entretanto, afirmar que era uma exclusividade. Pinto (2008) colheu dados da Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública (ABELP), que informam que em 2002, 40,7% da coleta de resíduos sólidos no Brasil é feita por empresas privadas, 30% por empresas e poder público na condição de sociedade de economia mista e 29,3% exclusivamente pelas prefeituras.

¹² Sobre a Frente Nacional de Saneamento e outros movimentos societários ver Teixeira (2001).

A situação da coleta de resíduos sólidos realizados pelos governos locais pode ser demonstrada no gráfico abaixo:



O gráfico acima retrata a grande desigualdade regional quanto aos serviços de coleta de resíduos sólidos. Os menores índices de cobertura são apresentados pelas regiões Norte e Nordeste. A região Sudeste é a que tem maior percentual de cobertura com 86,19%, em que pese que o percentual de atendimento da região Sudeste seja expressivo essa é também a região mais densamente ocupada do território nacional, fazendo com que o nível apresentado seja de pouca expressão, de acordo com Pinto (2008). Cumpre lembrar que a situação supra exposta refere-se somente à coleta de resíduos sem tratar-se de sua destinação.

A destinação final adequada dos resíduos sólidos é de grande importância como política pública uma vez que de acordo com Pinto (2008) existem diferentes enfermidades relacionadas a destinação inadequada que apresentam-se com grande periculosidade para o homem, podendo-se citar: leptospirose, peste bubônica, febre tifóide, cólera, amebíase, disenteria, malária, febre amarela e dengue. Pode-se destacar também que a destinação adequada de resíduos sólidos configura-se como um problema ambiental serio e de crescente relevância, inclusive em virtude do padrão de consumo e conseqüentemente ao grande volume de lixo produzido.

É importante ressaltar também que embora a situação da destinação final dos resíduos sólidos seja precária na grande maioria dos municípios brasileiros,

tem ocorrido experiências inovadoras e mais avançadas para além da simples destinação final dos resíduos sólidos em aterros sanitários. Tem sido implementados programas voltados para a coleta seletiva e reciclagem de lixo, com a participação de segmentos organizados da sociedade, como no caso da Asmare, em Belo Horizonte, em parceria com o governo municipal.¹³ Este tipo de iniciativa sintoniza-se com o Fórum Lixo e Cidadania, cuja plataforma remete à nova forma de se tratar a gestão do lixo nas cidades, batizada de Gestão Compartilhada do Lixo Urbano, em que o Ministério das Cidades, FUNASA e MMA condicionam a liberação dos recursos à existência de formas de controle social nos municípios e parceria com catadores na coleta seletiva do lixo. Ante a existência de 50.000 crianças e adolescentes vivendo no e do lixo no Brasil, um conjunto de instituições – órgãos públicos federais, organizações não-governamentais, o Ministério Público, igrejas e prefeituras com experiências em andamento –, realizaram um workshop e criaram o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, que hoje envolve 49 parceiros, com o objetivo de enfrentar essa realidade. Já estão instalados 21 Fóruns Estaduais Lixo e Cidadania e o do DF e 5 estão em articulação.

4.2 A destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais: um breve histórico

Os problemas relacionados a gestão dos resíduos sólidos urbanos configuraram-se como os principais, na área de saneamento, enfrentados pelos municípios mineiros.

A partir de 2001, segundo determinações do Conselho Estadual de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais – COPAM- os municípios mineiros

¹³ A Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte, a Asmare, foi fundada em 1º de maio de 1990, após uma intensa mobilização, por meio de atos públicos, ocupação de espaços para a triagem de recicláveis e protestos encaminhados à Câmara de Vereadores da capital mineira. Com a criação da associação, os catadores de papel migraram, então, de uma situação de marginalidade para o reconhecimento por parte do poder público municipal de serem parceiros na realização da coleta seletiva de lixo. Localizada na região central de Belo Horizonte, a Asmare é responsável pela coleta, triagem, prensagem e comercialização de 421 toneladas, que mensalmente é somada a uma média de 52 toneladas advindas da coleta mensal feita pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), totalizando 473 toneladas de materiais recicláveis. A Asmare é referência nacional e internacional na organização dos catadores. A ASMARE atua em 38 municípios mineiros.

deveriam implementar medidas mitigadoras nos lixões e, ainda, aqueles que possuíssem população urbana igual ou superior a 30.000 habitantes, seriam obrigados a implantar sistemas de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos urbanos tecnicamente adequados e licenciados no Conselho, tudo isto objetivando reduzir a poluição do solo e da água e melhorar a qualidade de vida da população.

Neste mesmo ano foi editada a primeira Deliberação Normativa do COPAM sobre destinação final de resíduos sólidos urbanos, a DN nº52/2001, na qual convocou-se os municípios com população urbana superior a 50 mil habitantes, de acordo com o senso do IBGE do ano 2000, para realizar o licenciamento ambiental de sistema adequado de disposição final de lixo e obrigou-se todos os municípios a minimizar os impactos ambientais nas áreas de disposição final de lixo, devendo implementar requisitos mínimos, até que fosse implantado, através de respectivo licenciamento, sistema adequado de disposição final de resíduos sólidos urbanos. Estipulou-se um prazo de seis meses para que se adotassem os requisitos mínimos, sendo que os mesmos eram os seguintes:

- I. "disposição em local com solo e/ou rocha de baixa permeabilidade, com declividade inferior a 30%, boas condições de acesso, a uma distância mínima de 300m de cursos d'água ou qualquer coleção hídrica e de 500m de núcleos populacionais, fora de margens de estradas, de erosões e de áreas de preservação permanente;
- II. sistema de drenagem pluvial em todo o terreno de modo a minimizar o ingresso das águas de chuva na massa de lixo aterrado;
- III. compactação e recobrimento do lixo com terra ou entulho, no mínimo, três vezes por semana;
- IV. isolamento com cerca complementada por arbustos ou árvores que contribuam para dificultar o acesso de pessoas e animais;
- V. proibição da permanência de pessoas no local para fins de catação de lixo;
- VI. responsável técnico pela implementação e supervisão das condições de operação do local, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica".

Cumpram-se destacar que na mesma Deliberação vislumbrou-se a possibilidade e o estímulo a constituição dos consórcios públicos nesta área, conforme seu art. 3º:

Art. 3º: Para fins de otimização do uso de áreas e redução dos custos de implantação e operação dos sistemas de disposição final de resíduos sólidos, as Prefeituras Municipais deverão dar prioridade à implementação de tais sistemas por meio da constituição de consórcios intermunicipais.

Tais municípios (com população urbana superior a 50 mil habitantes) possuíam um cronograma de atividades a ser cumprido, com prazos pré estabelecidos para proceder ao licenciamento ambiental:

- até abril de 2002, deveria ser protocolado o Formulário Integrado de Caracterização do Empreendimento - FCEI;
- até julho de 2003, deveria ser formalizado o processo de Licença Prévia – LP;
- até 31 de março de 2006, deveria ser formalizado o processo de Licença de Instalação – LI, e
- até 1º de novembro de 2006, deveria ser formalizado o processo de Licença de Operação - LO.

Nesta primeira etapa foram convocados 47 municípios, os quais, juntamente com Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ipatinga, Paracatu e Uberlândia – municípios que já possuem Licença de Operação - são responsáveis por 50% de todo o Resíduo Sólido Urbano – RSU – gerado no Estado.

Ante tal cenário, a Fundação Estadual do Meio Ambiente instituiu o programa “Minas sem lixões” para dar continuidade às iniciativas implementadas pela Deliberação Normativa COPAM 52/2001 e também desenvolver ações de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. Nesta época os prazos dados aos municípios para se adequarem às condições exigidas na mencionada Deliberação foram prorrogados.

Em 2004, através da Deliberação Normativa COPAM 75/2004, foi a vez da convocação dos municípios com população urbana na faixa de 30 a 50 mil habitantes para licenciar sistema adequado de destinação final de resíduos sólidos.

Após essa Deliberação, duas novas foram editadas com o objetivo de prorrogar os prazos para que os municípios cumprissem as exigências formalizadas.

Com a edição das referidas Deliberações Normativas e a implementação do programa “ Minas sem Lixões”, verificou-se que houve um aumento de 100%, entre os anos de 2001 e 2007, no número de aterros sanitários no Estado.

A partir de 2003 com o programa “ Minas sem Lixoes”, vislumbrou-se uma mudança na estratégia de implementação da política ambiental de gestão de resíduos sólidos urbanos do Estado, até então era fundamentada unicamente no processo de licenciamento ambiental. Com o programa desenvolveu-se ações de gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos com a adoção de instrumentos de condução e orientação, tais como: otimização dos instrumentos de gestão, informação à sociedade, edição de material, orientação aos municípios, adoção de procedimentos de monitoramentos automatizados e busca de recursos financeiros, visando à melhoria da qualidade ambiental.

A situação da destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais tem melhorado, sendo que a realidade hoje no Estado pode ser resumida da seguinte forma:

Tabela 11

Situação de disposição final de resíduos sólidos dos 853 municípios de Minas Gerais

Tipo de Disposição	2001	2005	2006	Ganhos 2001/2006 (%)
Lixão	823	564	520	- 37
Aterro Controlado	SI	191	206	
Usina	22	56	59	+ 168
Usina NR	SI	17	33	
Aterro Sanitário	8	22	31	+ 288
Aterro Sanitário NR	SI	0	1	

Fonte: SEDRU

Neste diapasão, criou-se o Centro Mineiro de Referência em Resíduos – CMRR - com a missão de apoiar os municípios e cidadãos na gestão integrada de resíduos por meio da disseminação de informações e capacitação técnica, gerencial e profissionalizante, visando à geração de trabalho e renda e à melhoria da qualidade de vida da população.

Com o objetivo de dar subsídios aos municípios na gestão integrada de resíduos, visando à geração de trabalho e renda e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade de vida da população, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, criou o Programa Estruturador Resíduos Sólidos.

As atividades do Programa têm características inovadoras, induzindo a uma mudança comportamental, com a adoção de critérios de avaliação de resultados, em parceria com a FEAM, dentro do Minas sem Lixões, que tem compromisso com a possível reaplicabilidade da metodologia adotada e, fundamentalmente, com a melhoria da realidade das características de saneamento e saúde pública de Minas Gerais.

O projeto possui como objetivo promover e fomentar a não geração, o reaproveitamento, a reciclagem e a disposição adequada de resíduos sólidos com vistas à melhoria da saúde ambiental. Seu objetivo estratégico, em consonância com o PMDI, é ampliar o tratamento de resíduos sólidos no estado, alcançando como resultado um aumento no percentual da população com acesso à disposição adequada de lixo. Quando criado o programa o percentual da população urbana que tinha acesso à disposição adequada de lixo era de apenas 26%. A meta do projeto é que até 2011 esse percentual aumente para 60%.

O Projeto Estruturador Resíduos Sólidos sustenta-se em sete ações. Resumidamente são elas:

1. Desenvolvimento de instrumentos de gestão adequada de resíduos sólidos, cuja finalidade é a criação de instrumentos e dispositivos legais que motivem e fomentem a disposição adequada de resíduos sólidos urbanos.
2. Manutenção do Centro Mineiro de Referência em Resíduos e alcance de auto-sustentabilidade, o qual possui como objetivo apoiar os municípios na gestão integrada de resíduos, com ênfase na reciclagem, por meio da disseminação de informações e capacitação técnica, gerencial e profissionalizante, com vistas a geração de trabalho e à melhoria da qualidade de vida.

3. Apoio a implantação de sistemas de disposição final adequada – Minas sem Lixões – que se destina a melhoria da qualidade de vida da população, através do desenvolvimento de políticas e ações para erradicação dos depósitos de resíduos sólidos urbanos a céu aberto, sendo que tais ações serão integradas com a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis.
4. Otimização de sistemas de gestão adequada de resíduos sólidos por empreendimentos geradores – cujo escopo é apoiar e subsidiar decisões de âmbito político e desenvolver planos e programas relativos à gestão de resíduos sólidos e à qualidade do solo de Minas Gerais e desenvolver banco de dados de áreas degradadas, áreas com solos contaminados, inventário dos resíduos da indústria de mineração.
5. Educação e extensão ambiental, que tem como objetivo desenvolver programas e ações para educação e extensão ambiental, inclusive para agentes públicos e catadores organizados de materiais recicláveis, com foco em qualidade de vida, sustentabilidade e gestão ambiental.
6. Implantação da coleta seletiva, reaproveitamento e reciclagem, a qual pretende apoiar os municípios na implantação de programas de coleta seletiva para atender no mínimo 10% dos recicláveis gerados.
7. Apoio à implantação dos planos de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde, visando a disposição adequada de tais resíduos, através do desenvolvimento e implementação de programa para que as unidades públicas de saúde façam disposição adequada de seus resíduos.

4.3 Dificuldades de implantação de consórcios de resíduos sólidos em Minas Gerais

Vislumbra-se que os consórcios intermunicipais não se constituem como a primeira experiência de associacionismo intermunicipal em Minas Gerais. Cumpre destacar que assim como ocorreu com as Associações Microrregionais de Municípios, o papel do governo do Estado como indutor torna-se um elemento essencial.

A partir da análise de Diniz Filho (2006), em relação as AM e aos Consórcios Intermunicipais de Saúde verificou-se que o apoio estadual foi indispensável para o impulso inicial do associativismo, mas não torna-se componente

essencial para a manutenção da cooperação intermunicipal. A ação estadual é importante para se “romper a inércia” que obstaculiza o associativismo.

Para Diniz Filho (2006) houve na década de 70 uma política estadual de incentivo à criação das AMs e, posteriormente, nos anos 90 passou-se a induzir os CIS. O autor verificou que foram duas iniciativas independentes, mas os CIS aproveitaram-se do legado associacionista que as AMs criaram, desta forma, pôde-se concluir que as experiências de cooperação do passado auxiliam a alavancar as do futuro, com isso exige-se cada vez menos indução estadual.

Tendo em vista que a legislação que orienta os consórcios públicos ainda é recente, assim como a falta de tradição brasileira em praticar institutos de cooperação entre diferentes entes federados para a gestão associada de serviços, torna-se patente a necessidade de o governo atuar de forma a induzir a adoção dos consórcios pelos Municípios mineiros. Eu não falaria em falta já que há consórcios e outras formas de cooperação, seria melhor falar em dificuldades

O convencimento dos municípios com maior porte populacional e economia mais dinâmica a participarem de um consórcio também é uma dificuldade relevante. Tais municípios possuem maior capacidade técnica e institucional, o que faz com que os mesmos busquem sozinhos as soluções para os seus problemas. Diante disso, é importante desenvolver os conceitos de solidariedade e interdependência regional.

Existe também uma dificuldade relacionada ao aspecto técnico-administrativo pois percebe-se que há carência de qualificação e experiência dos gestores públicos nesta área. Há também disponibilidade reduzida de profissionais aptos ao desempenho de tarefas próprias dos consórcios cujo objeto refira-se ao manejo de resíduos sólidos.

Para o Diretor da Superintendência de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, uma das grandes dificuldades para a implantação e disseminação dos consórcios públicos reside na “mentalidade dos gestores (prefeitos)”, que ainda não estariam acostumados e afetos a cooperação horizontal. O entrevistado destacou que os prefeitos de grandes municípios não procuram ajuda dos menores por acreditarem que por serem pequenos, tais municípios não poderão ajudá-los. Por outro lado, os municípios de pequeno porte preferem procurar o Estado a os municípios vizinhos, pois não fazem parte da sua competência. Assim, pode-se supor que para eles a cooperação vertical

é mais fácil. Contudo, o entrevistado sugere que tal mentalidade poderá mudar no futuro, na medida em que os prefeitos percebam que só estão recebendo recursos do Estado e, inclusive do Governo Federal, os municípios que se consorciam.

Ante as dificuldades relativas à falta de disposição associativa por meio de consorciamento reitera-se que é necessário que a outras esferas de governo sejam indutoras de tal tipo de cooperação. A atuação da SEDRU nesse sentido se dá em duas frentes: uma de caráter educativo, em que são ministradas palestras, cursos de capacitação, distribuição de cartilhas explicando o que são os consórcios, qual sua importância, como constituir-los, etc. A outra frente é baseada no incentivo dos recursos, que só serão repassados se houver a participação em consórcios. Ambas as ações visam a fomentar os consórcios no Estado.

Mais especificamente em relação aos consórcios de destinação final de resíduos sólidos surgem alguns pontos difíceis de serem solucionados. Dentre eles podemos citar a questão da definição do local de implantação das unidades de tratamento e disposição final dos resíduos que requer determinados atributos para comportar um aterro. Além disso, é bastante difícil conseguir convencer a população e mesmo os governantes de determinado município a receberem os resíduos provenientes de outros locais, uma vez que existem impactos ambientais, econômicos, sociais, negativos associados às unidades. Em muitos casos, um dos participantes do consórcio arcará com o ônus de sediar o aterro (que pode estar localizado também em área limítrofe de dois municípios), ou seja, configura-se de certo modo como “perdedor”. Nestes casos tem-se um problema adicional no rol das dificuldades da ação coletiva. Tal ponto implicará a necessidade de ampla discussão para que se defina com clareza as medidas necessárias a serem adotadas de forma a minimizar os potenciais efeitos negativos. Outro ponto importante será a definição de compensações financeiras aos municípios receptores de resíduos gerados nos demais municípios consorciados.

4.4 Potencial de consorciamento para destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais

Ante a situação referida de dificuldade de equacionamento, por parte de cada município isoladamente, do problema da destinação final de resíduos sólidos, a Superintendência de Desenvolvimento Regional, da Secretaria de Estado de

Desenvolvimento Regional e Política Urbana, desenvolveu uma tabela com os potenciais consórcios em Minas Gerais.

Para este levantamento consideraram três critérios. Em primeiro lugar definiram-se os municípios pólos como aqueles que possuem a obrigação de ter um aterro sanitário de acordo com as normas definidas pela Deliberação Normativa nº 52 da COPAM. A partir de tal definição buscou-se selecionar os municípios de pequeno porte que se distanciavam do município pólo de cerca de 50 km. Cumpre ressaltar que tal distância é rodoviária, já que é importantíssimo que seja viável o transporte dos resíduos através da malha rodoviária existente entre os municípios. Um resumo de tal quadro pode ser visualizado a seguir:

QUADRO 1– Potenciais consórcios para destinação final adequada de resíduos em Minas Gerais

Município sede	Municípios consorciados	População beneficiada
Alfenas	Fama, Serrania, Areado, Paraguaçu, Machado, Divisa Nova, Campos Gerais, Alterosa, Poço Fundo	217.920
Araguari	Uberlândia, Cascalho Rico, Anhanguera (GO)	681.033
Araxá	Tapira	87.168
Barbacena	Antônio Carlos, Barroso, Ressaquinha, Dolores de Campo, Sta. Bárbara do Tugúrio, Ibertioga, Santos Dumont, Oliveira Fortes	224.672
Caratinga	Piedade de Caratinga, Sta. Rita de Minas, Bom Jesus do Galho, Entrefolhas, Ubaporanga, Cprrego Novo, Sta. Bárbara do Leste, Vargem Alegre	138.126
Cataguases	Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Astolfo Dutra, Santana de Cataguases, Leopoldina, Mirai, Rodeiro, Piraúba, Guidoal	182.310
Conselheiro Lafaiete	Cristiano Ottoni, Queluzito, Congonhas, Ouro Branco, Itaverava, Santana dos Montes, Caranaíba, Casa Grande, Carandaí, S. Brás do Suaçuí, Lagoa Dourada, Jeceaba, Entre Rios de Minas	266.201
Curvelo	Inimutaba, Presidente Juscelino, Corinto, Morro da Garça, Felixlandia	122.763
Divinópolis	Carmo do Cajuru, São Sebastião do Oeste, Igaratinga, Cláudio, Carmo da Mata, Itauna, Itapeçerica, Nova Serrana, São Gonçalo do Pará	425.327
Esmeraldas	Ribeirão das Neves, S. José da Varginha, Contagem, Fortuna de Minas, Betim, Cachoeira da Prata, Pará de Minas, Florestal, Mateus Leme	1.440.567
Formiga	Córrego Fundo, Arcos, Pimenta, Pains, Candeias, Camacho, Japaraíba, Pedra do Indaia, Piumhi, Iguatama, Lagoa da Prata	230.146
Governador Valadares	Alpercata, Matias Lobato, Frei Inocencio, Capitão Andrade, Marilac, Engenheiro Caldas, S. Geraldo da Piedade, Periquito, Itanhomi	316.791
Guaxupé	Guaranesia, Juruáia, São Pedro da União, Arceburgo, Muzambinho, Jacui, Bom Jesus da Penha, Monte Santo de Minas, Conceição da Aparecida	158.541

Ibirité	Brumadinho, Igarapé, Betim, Nova Lima, Rio Manso, Contagem, Mateus Leme, Moeda, Crucilândia	1.292.739
Itabira	Sta. Maria de Itabira, Nova Era, Bom Jesus do Amparo, Passabem, Antonio Dias, São Gonçalo do Rio Abaixo, São Domingos do Prata, João Molevade, Nova União, Rio Piracicaba, Barão de Cocais, Itambé do Mato Dentro	293.627
Itajubá	Piranguçu, Piranguinho, Maria da Fé, Wenceslau Braz, Brasópolis, Delfim Moreira, S. José do Alegre, Pedralva, Sta. Rita do Sapucaí, Paraisópolis, Cristina	223.579
Itauna	Mateus Leme, Itatiaiuçu, Florestal, Pará de Minas, Carmo do Cajuru, Igaratinga, São Gonçalo do Pará, Divinópolis,	439.320
Janaúba	Nova Porteirinha, Porteirinha, Verdelândia, Serranópolis de Minas	124.886
Januária	Pedras de Maria da Cruz, Conego Marinho, Lontra	86.930
Lavras	Ijaci, Ribeirão Vermelho, Itumirim, Ingai, Perdoes, Nepomuceno, Luminárias, Sto. Antonio do Amparo, Bom Sucesso, Carmo da Cachoeira	201.229
Leopoldina	Cataguases, Argirita, Laranjal, Volta Grande, Dona Eusébia, Itamarati de Minas, Recreio, Astolfo Dutra, Santo Antonio do Aventureiro, Maripá de Minas, Além Paraíba	206.376
Manhuaçu	Manhumirim, Alto Jequitibá, Durandé, Santana do Manhuaçu, Simonésia, Caputira, Divino, Matipó, São João do Manhuaçu, Espera Feliz, Santa Margarida, Lajinha	246.730
Mariana	Ouro Preto, Diogo de Vasconcelos, Acaiaca, Ouro Branco, Itabirito	199.996
Montes Claros	Glaucilândia, Juramento, Bocaiuva, Capitão Enéas, Francisco Sá, Coração de Jesus	450.211
Muriae	Patrocínio do Muriae, Eugenópolis, Miradouro, Mirai, Antonio Prado de Minas, Laranjal, Barão do Monte Alto, Vieiras, Santana de Cataguases, Cataguases, Guiricema	231.432
Ouro Preto	Mariana, Congonhas, Itabirito, Ouro Branco	
Pará de Minas	São José da Varginha, Florestal, Igaratinga, Onça de Pitangui, Conceição do Pará, Pequi, Itauna, Maravilhas, São Gonçalo do Pará, Pitangui, Esmeraldas, Betim	664.306
Passos	Itaú de Minas, São João Batista do Glória, Fortaleza de Minas, Prata, Cássia, Jacuí, Alpinópolis, São Sebastião do Paraíso, Capetinga, Delfinópolis	256.468
Patos de Minas	Lagoa Formosa, Presidente Olegário, Guimarania, Carmo do Paranaíba, Cruzeiro da Fortaleza, Patrocínio	
Patrocínio	Guimarania, Iraí de Minas, Serra do Salitre, Cruzeiro da Fortaleza, Romaria	110.910
Pirapora	Buritizeiro, Várzea da Palma, Lagoa dos Patos, Jequitaiá	124.759
Poços de Caldas	Caldas, Botelhos, Campestre, Andradas, Santa Rita de Caldas, Cabo Verde	258.479
Ponte Nova	Amparo da Serra, Urucania, Sta. Cruz do Escalvado, Barra Longa, Guaraciaba, Acaiaca, Teixeira, Pedra do Anta, Piedade de Ponte Nova, Jequeri, Diogo de Vasconcelos, Rio Casca, Rio Doce, Viçosa	223.127
Pouso Alegre	Tocos do Moji, Congonhal, Silvianópolis, Borda da Mata, São João da Mata, Cachoeira de Minas, Estiva, Santa Rita do Sapucaí, São Sebastião da Bela Vista, Espírito Santo do Dourado, Conceição dos Ouros, Careaçú, Ipuina, Senador José Bento	249.713
Ribeirão das Neves	São José da Lapa, Esmeraldas, Vespasiano, Santa Luzia, Contagem, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Confins, Betim, São José da Varginha	1.750.593
Santa Luzia	São José da Lapa, Vespasiano, Ribeirão das Neves, Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Sabará, Taquaraçu de Minas, Jaboticatubas	874.592

São Francisco	Icaraí de Minas, Ubaí, Luislândia, Pintópolis, Brasília de Minas	119.084
São João Del Rei	Sta Cruz de Minas, Tiradentes, Ritópolis, Coronel Xavier Chaves, Prados, Barroso, São Tiago, Resende Costa, Lagoa Dourada, Dores de Campos, Conceição da Barra de Minas	174.059
São Sebastião do Paraíso	Itamoji, Jacui, São Tomás de Aquino,Pratápolis, Capetinga, Itaú de Minas, Cássia, Monte Santo de Minas, Arceburgo, Passos, Fortaleza de Minas	277.618
Sete Lagoas	Prudente de Moraes, Capim Branco, Caetanópolis, Paraopeba, Matozinhos, Vespasiano,Cachoeira da Prata, Cordisburgo, Araçai, Lagoa Santa, Baldim,Jequitibá, Fortuna de Minas, Pedro Leopoldo, Confins,Funilândia,	523.034
Teófilo Otoni	Frei Gaspar, Itambacuri, Poté, Ouro Verde de Minas, Campanário	180.701
Três Pontas	Santana da Vargem, Varginha, Boa Esperança, Coqueiral, Elói Mendes, Nepomuceno, Campos Gerais	306.636
Ubá	Tocantins, Rodeiro, Divinésia, Visconde do Rio Branco, Guidoal, Astolfo Dutra, Piraúba,Guarani, Rio Pomba, Guiricema, São Geraldo, Dona Eusébia, Tabuleiro, Mirai	251.752
Unaí	Natalândia, Cabeceira Grande	84.043
Varginha	Elói Mendes, Três Corações, Três Pontas, Monsenhor Paulo, Paraguaçu, Santana da Vargem, Carmo da Cachoeira, Campanha	329.524
Vespasiano	São José da Lapa, Lagoa Santa, Confins, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Pedro Leopoldo, Matozinhos, Esmeraldas, Prudente de Moraes	829.876
Viçosa	Cajuri, Teixeiras, Coimbra, São Miguel do Anta, São Geraldo, Brás Pires, Ubá, Ponte Nova, Amparo da Serra, Ervália, Guaraciaba, Araponga, Presidente Bernardes, Paula Candido, Visconde do Rio Branco, Porto Firme, Pedra do Anta, Canaã	373.709
São Lourenço	Soledade de Minas, Carmo de Minas, Pouso Alto, Baependi, Dom Viçoso, Itamonte, Jesuânia, Caxambu, Itanhandu, Cristina, Olimpio Noronha, Conceição do Rio Verde	168.955

Fonte- Dados da SEDRU sistematizados pela autora.

Estes dados mostram-se relevantes como indicativos do potencial consorciamento dos municípios a partir de critérios essencialmente técnicos, constituindo, portanto, um ponto de partida para a ação governamental. A partir daí, outras questões apresentam-se como fatores para o potencial consorciamento, tais como a disponibilidade de recursos municipais e de capacidade técnica, dentre outras já mencionadas, como as dificuldades inerentes à ação coletiva.

Já existem potenciais consórcios em andamento no Estado, que podem indicar uma tendência ainda incipiente ao aumento dos consórcios pelos motivos já expostos. São quatro consórcios que fazem parte da demanda do Governo Federal e que já possuem recursos disponíveis, através da CODEVASF, dos quais participarão 73 municípios e serão construídos 18 aterros.

Entretanto, aqui surge um conflito entre o posicionamento do Governo Federal e do Governo Estadual. A SEDRU acha que são inviáveis da forma como estão propostos e pretende transformar cada aterro em um consórcio. Percebe-se

uma tensão decorrente da relação entre os entes federados que podem se apresentar especialmente em áreas de políticas públicas, como no caso do saneamento, em que há uma indefinição em relação aos papéis das esferas de governo. Pelo valor do repasse de recursos (R\$ 13.410.190,70) percebe-se como o Governo Federal está interessado e predisposto a estimular a prática do instrumento dos consórcios públicos para resolver o problema da destinação de resíduos sólidos, tendo em vista as vantagens outrora mencionadas.

Já estão em andamento outros quatro consórcios para a disposição adequada dos resíduos sólidos no Estado. Nestes a SEDRU através da Superintendência de Desenvolvimento Regional está atuando diretamente, auxiliando nas fases de implementação do consórcio. Neste cenário existe o Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para aterro Sanitário (CIMASAS), do qual fazem parte os municípios de Delfim Moreira, Itajubá, Piranguinho, Piranguçu, São José do Alegre e Wenceslau Brás, que já se encontra estruturado e funcionando normalmente, sendo que a primeira etapa de construção do aterro na cidade de Itajubá já foi iniciada.

O município de Frutal já construiu a primeira fase de seu aterro sanitário e procurou a Secretaria para que se estruturasse um consórcio, tendo em vista os altos custos para terminar a obra e para manutenção do aterro. Pode-se notar, neste caso, que as dificuldades financeiras do governo local para implementação o aterro, posto que requer alto investimento também na sua manutenção. Essas dificuldades, entretanto, constituíram no caso mencionado, um fator motivador da cooperação que permite otimizar recursos.

Neste cenário, já houve discussão política com mais seis municípios, os quais já demonstraram interesse em participar do consórcio. No final de novembro ocorrerá uma nova reunião em que os prefeitos dos municípios com interesse em se consorciar assinarão o Termo de Cooperação com a SEDRU para criação de consórcio público e já apresentarão, inclusive, uma minuta do Protocolo de Intenções e do Estatuto do consórcio em fase de criação.

Outro consórcio em vias de implementação em Minas Gerais compreende os municípios da microrregião de São Lourenço. Já existe a minuta do Protocolo de Intenções e do Estatuto.

Outro consórcio em andamento no Estado compreende os municípios de Goiana, Guarani, Rochedo de Minas, Chácara, Coronel Pacheco, Descoberto, Piau

e Rio Novo. Os três primeiros já formalizaram a sua participação na formulação do futuro consórcio- assinaram o Termo de Cooperação junto a SEDRU. Em novembro será discutido o Protocolo de Intenções que já teve sua minuta enviada a todos municípios participantes.

As dificuldades de toda ordem no estabelecimento destes arranjos cooperativos foram exploradas no decorrer deste trabalho, apontando para a necessidade de atuação das outras esferas de governo como indutoras nestes processos. Neste sentido, pode-se sugerir que no momento atual tem-se para os municípios um ambiente que parece favorecer este tipo de iniciativa.

Pelo exposto, vislumbra-se que os Governos Estadual e Federal incluam nas suas agendas o problema da destinação final adequada de resíduos sólidos e estão implementando políticas para estimular os consórcios nesta área. Isto pode ser visualizado na disponibilidade de recursos federais, que pode ser entendida como um forte incentivo, ao lado da atual forma de intervenção do governo do Estado de forma a fomentar tal instrumento de cooperação.

Pode-se sugerir, também, que a existência de algumas experiências, ainda que poucas e em fase inicial, pode ser considerada como uma referência. Tais experiências podem ser exemplares, servindo como estímulo à constituição novos consórcios.

Outro ponto importante diz respeito à existência de um número relativamente significativo de consórcios em Minas Gerais, principalmente na área de saúde, na qual se destaca um percentual superior de consorciamento em relação ao país. Tal fato pode decorrer da presença de incentivos para a cooperação, mas também pode indicar a existência de um potencial cooperativo ainda pouco explorado. No caso destes municípios ou dos que estabeleceram consórcios em outras áreas, como os consórcios de bacias, pode-se supor um possível processo de aprendizagem institucional no que se refere à constituição e implementação de consórcios, que favorece a implementação de novos arranjos deste tipo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a discutir a viabilidade da constituição e implantação de consórcios públicos relacionados à disposição final adequada de resíduos sólidos no estado de Minas Gerais, bem como os benefícios e vantagens deste tipo de arranjo.

Discutiu-se o contexto federativo brasileiro, percebendo-se que com a promulgação da Constituição de 1988, potencializou-se o processo de descentralização atribuindo novas competências aos entes subnacionais, com importante fortalecimento do poder local, sem no entanto que se constituíssem mecanismos eficazes de coordenação e incentivos à cooperação. A discussão efetuada aponta para a necessidade patente de tais arranjos uma vez que a ausência de mecanismos de pactuação e de coordenação podem ser vistos como responsáveis por aumentar os problemas sociais em locais onde a articulação é necessária para a viabilização de políticas públicas adequadas.

Um dos efeitos perversos do processo de descentralização que têm sido apontados refere-se à da intensa criação de municípios, que acabou por potencializar a proliferação de municípios de pequeno porte incapazes tecnicamente, institucionalmente e financeiramente. São municípios que não tem capacidade de elaboração e gestão de políticas públicas, dependentes de transferências de outros entes para tentarem cumprir suas obrigações constitucionais. Em grande parte isso se deu uma vez que a Constituição de 1988 promoveu a descentralização fiscal sem conseguir, entretanto, que os municípios alcançassem a autonomia financeira. Assim, os municípios de pequeno porte não se auto-sustentam. São cidades em que se gasta muito com a manutenção de prefeituras e câmaras municipais (e seus respectivos quadros de funcionários) e não sobram recursos para serem utilizados em políticas finalísticas. Isso se torna um desafio imposto a estes municípios, qual seja, o de prover os bens e serviços de sua competência.

Uma das alternativas que podem ser viabilizar a esses municípios incapazes buscar o equacionamento de seus problemas é a figura dos consórcios públicos, que já vem sendo adotados no país, mas apenas recentemente tiveram sua regulamentação com a aprovação, em 2005, da Lei nº 11.107. Tal mecanismo traz inúmeras vantagens na busca de soluções compartilhadas para os problemas envolvidos na gestão de resíduos sólidos.

Os problemas relacionados à gestão dos resíduos sólidos urbanos configuram-se como os principais, na área de saneamento, enfrentados pelos municípios mineiros. Tal questão é imprescindível de ser equacionada, seja em função das enfermidades a que se relaciona a disposição inadequada de resíduos sólidos seja em função de ser obrigação prevista pelas Deliberações Normativas do COPAM. Nesta seara, o Estado implantou o P E Resíduos Sólidos, uma iniciativa decisiva do Governo de Minas para a erradicação dos lixões do Estado e para o desenvolvimento de mecanismos sustentáveis de gestão de resíduos. A meta finalística do Projeto é que até 2011, 60% da população seja atendida por sistemas adequados de disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Os consórcios públicos podem e devem ser utilizados como instrumento capaz de viabilizar e auxiliar o Governo do Estado no alcance dos objetivos pretendidos com o PE Resíduos Sólidos, para tal é necessário que o Estado assuma o papel de indutor da participação dos municípios em consórcios. Seguindo uma diretriz nacional, aqui se busca fomentar a utilização de consórcios públicos mediante duas perspectivas, a educacional e através do condicionamento do repasse dos consórcios à prática dos consórcios.

Este papel de promover a cooperação mostra-se importante dadas as dificuldades inerentes às ações coletivas.

Neste cenário, vislumbrou-se que há uma certa incongruência entre os objetivos do Governo Federal e do Governo Estadual, no que diz respeito aos potenciais consórcios. O Governo Federal liberou recursos através da CODEVASF, para construção de aterros sanitários mediante o instrumento dos consórcios. Nos casos previstos pela CODEVASF serão criados consórcios com muitos municípios (mais de 20) e mais de um aterro. Para o Governo Estadual o ideal é constituir um o consórcio com menos municípios (em torno de 10).

O Estado de Minas Gerais tem adotado boas práticas e ações visando à melhoria das condições da população no que diz respeito à destinação final de resíduos sólidos adequada. O PE Resíduos Sólidos é de grande importância para isso. Para alcançar as metas de referido projeto é importante o papel que a Superintendência de Desenvolvimento Regional da SEDRU tem realizado junto às prefeituras para fomentar a participação destas em consórcios públicos, seja através das ações educativas como também o uso de incentivo através da liberação de recursos somente mediante a participação em consórcios. Este trabalho realizado tem

dados frutos, tanto é que já existem consórcios potenciais em andamento. Em um deles, por exemplo (Goianá), a vontade de participação em um consórcio partiu da própria prefeitura, que procurou a SEDRU para que os auxiliasse na implantação do consórcio.

Diante deste trabalho, vislumbra-se que a Lei dos Consórcios Públicos, neste sentido, pode ser entendida não apenas como um novo instrumento de gestão, como também um novo paradigma de direito público, o qual permite estimular a discussão em relação ao futuro do federalismo brasileiro, que ainda se mostra incapaz de oferecer sozinho respostas adequadas às regiões marcadas pela carência de recursos, as quais são as principais destinatárias da questão da gestão associada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Serie Pesquisas n° 24, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, estados e municípios. In: revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n° 11. Salvador, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm> Acesso em setembro de 1988.

BRASIL. Lei Ordinária n° 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm> Acesso em agosto de 2008.

BRASIL, Lei Ordinária n° 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n^{os} 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 n^o 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm Acesso em agosto de 2008.

CAMPOS, Eder Sá Alves. Captura dos recursos públicos por meio do gasto com pessoal: evidências e reflexões para o caso dos municípios mineiros. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.

CRUZ, Maria do Carmo M.T.. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia e PAULICS, Veronika (orgs). Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo : Instituto Pólis & Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-EAESP), 2002.p. 196-243.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana. Novembro 2004.

DEPIERI, Edson Luis de Melo. O marco regulatório do saneamento. Disponível em < www.webartigos.com/articles/8838/1/1o-marco-regulatorio-do-saneamento> Acessado em agosto de 2008.

GOMES, Maria Stella Magalhaes. Planejamento e orientações para implantação de consórcios públicos de saneamento. In: Seminário de capacitação: regionalização e gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, com ênfase na gestão dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos. Belo Horizonte, 2008.

GOMES, Gustavo Maia e MAC DOWELL, Maria Cristina. Os elos frágeis da descentralização. In: Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte, 2000.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. Disponível em < www.ibge.gov.br> Acesso em agosto de 2008.

PINTO, Roberto Maximiro dos Santos. Eficácia e efetividade da política estadual de redistribuição de ICMS no critério Meio Ambiente, sub-critério Saneamento Básico. Monografia (graduação). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

LEVY, Evelyn. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União. In: **SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia e PAULICS, Veronika (orgs). Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construcao.** São Paulo : Instituto Pólis & Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-EAESP), 2002. p. 174-195.

ROCHA, Carlos Vasconcelos e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.

ANEXO A

Quadro dos potenciais consórcios para destinação final adequada de resíduos sólidos em Minas Gerais

Municípios	População	Classificação 2006	Distância
Alfenas	74.272	Aterro Controlado	
Fama	2.475	Aterro Controlado	15 km
Serrania	7.775	Aterro Controlado	24 km
Areado	12.952	Aterro Controlado	26 km
Paraguaçu	20.196	Lixão	29 km
Machado	37.015	Aterro Controlado	33 km
Divisa Nova	5.858	Lixão	34 km
Campos Gerais	27.872	Lixão	34 km
Alterosa	13.674	Usina	42 km
Poço Fundo	15.831	Aterro Controlado	46 km
Pop. Regional	217.920		
Araguari	107.459	Aterro Controlado	
Uberlândia	570.042	Aterro Sanitário	39 km
Cascalho Rico	2.618	Lixão	45 km
Anhangüera (GO)	914	?	42 km
Pop. Regional	681.033		
Araxá	83.659	Aterro Controlado	
Tapira	3.509	Aterro Controlado	41 km
Pop. Regional	87.168		
Barbacena	121.397	Aterro Controlado	
Antônio Carlos	11.413	Lixão	13 km
Barroso	19.049	Aterro Controlado	27 km
Ressaquinha	4.557	Lixão	30 km
Dores de Campos	5.368	Lixão	33 km
Sta. Bárbara do Tugúrio	7.750	Aterro Controlado	35 km
Ibertioga	5.287	Aterro Controlado	35 km
Santos Dumont	47.725	Usina NR / Aterro Controlado	36 km
Oliveira Fortes	2.126	Lixão	46 km
Pop. Regional	224.672		
Caratinga	81.151	Lixão	
Piedade de Caratinga	5.631	Usina	7 km
Santa Rita de Minas	5.356	Lixão	7 km
Bom Jesus do Galho	15.482	Lixão	20 km
Entre Folhas	5.167	Lixão	25 km
Ubaporanga	12.471	Lixão	29 km
Córrego Novo	3.512	Lixão	30 km
Sta. Bárbara do Leste	2.255	Lixão	30 km
Vargem Alegre	7.101	Lixão	34 km
Pop. Regional	138.126		
Cataguases	66.977	Lixão	
Dona Eusébia	5.648	Lixão	15 km
Itamarati de Minas	3.972	Aterro Controlado	17 km

Astolfo Dutra	12.007	Lixão	17 km
Santana de Cataguases	3.272	Lixão	18 km
Leopoldina	51.972	Aterro Controlado	20 km
Miraí	12.437	Lixão	25 km
Rodeiro	6.209	Lixão	27 km
Piraúba	12.165	Lixão	30 km
Guidoval	7.651	Usina	35 km
Pop. Regional	182.310		
Conselheiro Lafaiete	109.904	Lixão	
Cristiano Ottoni	5.260	Aterro Controlado	12 km
Queluzito	1.823	Aterro Controlado	17 km
Congonhas	44.279	Aterro Controlado	18 km
Ouro Branco	31.902	Lixão	19 km
Itaverava	6.412	Aterro Controlado	25 km
Santana dos Montes	3.841	Aterro Controlado	26 km
Caranaíba	3.487	Aterro Controlado	26 km
Casa Grande	2.352	Aterro Controlado	27 km
Carandaí	22.198	Lixão	31 km
S. Brás do Suaçuí	3.325	Usina NR / Aterro Controlado	32 km
Lagoa Dourada	12.188	Aterro Controlado	43 km
Jeceaba	5.675	Lixão	45 km
Entre Rios de Minas	13.555	Usina	46 km
Pop. Regional	266.201		
Curvelo	71.871	Aterro Controlado	
Inimutaba	6.159	Aterro Controlado	6 km
Presidente Juscelino	4.333	Aterro Controlado	32 km
Corinto	24.264	Lixão	39 km
Morro da Garça	2.912	Aterro Controlado	42 km
Felixlândia	13.224	Usina NR / lixão	48 km
Pop. Regional	122.763		
Divinópolis	200.636	Lixão	
Carmo do Cajuru	18.564	Lixão	11 km
S. Sebastião do Oeste	4.438	Aterro Controlado	21 km
Igaratinga	8.057	Usina NR / Aterro Controlado	29 km
Cláudio	24.595	Lixão	44 km
Carmo da Mata	10.487	Usina	50 km
Itaúna	82.232	Aterro Controlado	51 km
Itapecerica	20.660	Lixão	55 km
Nova Serrana	47.469	Lixão	61 km
S. Gonçalo do Pará	8.189	Aterro Controlado	65 km
Pop. Regional	425.327		
Esmeraldas	58.784	Lixão	
Ribeirão das Neves	299.687	Aterro Controlado	19 km
S. José da Varginha	3.499	Lixão	28 km
Contagem	583.386	Aterro Sanitário	30 km
Fortuna de Minas	2.515	Lixão	33 km
Betim	376.318	Aterro Sanitário	34 km
Cachoeira da Prata	3.844	Lixão	35 km
Pará de Minas	79.068	Lixão	46 km
Florestal	5.952	Usina NR / lixão	50 km
Mateus Leme	27.514	Lixão	51 km

Pop. Regional	1.440.567		
Formiga	65.869	Lixão	
Córrego Fundo	5.465	Aterro Controlado	8 km
Arcos	35.390	Aterro Sanitário	27 km
Pimenta	8.384	Lixão	27 km
Pains	7.661	Lixão	28 km
Itapecerica	20.660	Lixão	29 km
Candeias	14.898	Usina	30 km
Camacho	3.389	Usina	36 km
Japaraíba	3.554	Lixão	44 km
Pedra do Indaiá	3.726	Lixão	45 km
Piumhi	30.756	Lixão	47 km
Iguatama	8.221	Usina	50 km
Lagoa da Prata	42.833	Aterro Controlado	61 km
Pop. Regional	250.806		
Governador Valadares	255.651	Aterro Controlado	
Alpercata	7.076	Lixão	9 km
Matias Lobato	3.634	Lixão	33 km
Frei Inocência	8.654	Lixão	35 km
Capitão Andrade	4.211	Aterro Controlado	36 km
Marilac	4.428	Lixão	38 km
Engenheiro Caldas	9.620	Lixão	43 km
S. Geraldo da Piedade	4.990	Lixão	45 km
Periquito	7.414	Lixão	46 km
Itanhomi	11.113	Aterro Sanitário	52 km
Pop. Regional	316.791		
Guaxupé	50.845	Lixão	
Guaranésia	19.848	Lixão	10 km
Juruáia	8.245	Aterro Controlado	14 km
S. Pedro da União	5.898	Aterro Controlado	22 km
Arceburgo	8.433	Lixão	26 km
Muzambinho	21.975	Aterro Controlado	26 km
Jacuí	7.786	Usina	36 km
Bom Jesus da Penha	3.831	Aterro Controlado	40 km
Monte Santo de Minas	22.198	Aterro Controlado	43 km
Conceição da Aparecida	9.482	Aterro Controlado	49 km
Pop. Regional	158.541		
Ibirité	161.208	Lixão	
Brumadinho	30.362	Aterro Controlado	24 km
Igarapé	29.479	Lixão	25 km
Betim	376.318	Aterro Sanitário	25 km
Nova Lima	70.537	Aterro Sanitário	31 km
Rio Manso	4.741	Aterro Controlado	32 km
Contagem	583.386	Aterro Sanitário	42 km
Mateus Leme	27.514	Lixão	47 km
Moeda	4.769	Aterro Controlado	51 km
Crucilândia	4.425	Lixão	52 km
Pop. Regional	1.292.739		
Itabira	104.846	Lixão	
Sta. Maria de Itabira	10.301	Lixão	25 km
Nova Era	17.830	Aterro Sanitário	27 km
Bom Jesus do Amparo	4.748	Lixão	35 km

Passabém	2.081	Aterro Controlado	36 km
Antônio Dias	10.184	Lixão	36 km
S. Gonçalo do Rio Abaixo	8.534	Lixão	37 km
S. Domingos do Prata	17.078	Usina	38 km
João Monlevade	70.461	Aterro Sanitário	38 km
Nova União	5.715	Usina NR / lixão	41 km
Rio Piracicaba	14.375	Aterro Sanitário	51 km
Barão de Cocais	24.981	Lixão	52 km
Itambé do Mato Dentro	2.493	Usina NR / Aterro Controlado	53 km
Pop. Regional	293.627		
Itajubá	88.770	Aterro Controlado	
Piranguçu	5.220	Aterro Controlado	12 km
Piranguinho	7.927	Aterro Controlado	13 km
Maria da Fé	15.109	Aterro Controlado	19 km
Wenceslau Braz	2.652	Aterro Controlado	24 km
Brasópolis	15.911	Lixão	28 km
Delfim Moreira	8.120	Aterro Controlado	28 km
S. José do Alegre	4.049	Aterro Controlado	36 km
Pedralva	12.527	Usina NR / Aterro Controlado	36 km
Sta. Rita do Sapucaí	33.802	Aterro Controlado	45 km
Paraisópolis	18.978	Lixão	48 km
Cristina	10.514	Lixão	48 km
Pop. Regional	223.579		
Itaúna	82.232	Aterro Controlado	
Mateus Leme	27.514	Lixão	19 km
Itatiaiuçu	9.108	Aterro Controlado	27 km
Florestal	5.952	Usina NR / lixão	36 km
Pará de Minas	79.068	Lixão	38 km
Carmo do Cajuru	18.564	Lixão	40 km
Igaratinga	8.057	Usina NR / Aterro Controlado	47 km
S. Gonçalo do Pará	8.189	Aterro Controlado	47 km
Divinópolis	200.636	Lixão	51 km
Pop. Regional	439.320		
Janaúba	67.511	Lixão	
Nova Porteirinha	7.552	Lixão	4 km
Porteirinha	38.357	Lixão	37 km
Verdelândia	7.571	Lixão	40 km
Serranópolis de Minas	3.895	Lixão	60 km
Pop. Regional	124.886		
Januária	62.849	Lixão	
Pedras de Maria da Cruz	9.326	Lixão	20 km
Cônego Marinho	6.405	Usina NR / Aterro Controlado	39 km
Lontra	8.350	Lixão	60 km
Pop. Regional	86.930		
Lavras	85.380	Aterro Controlado	
Ijaci	5.367	Aterro Controlado	10 km
Ribeirão Vermelho	3.625	Aterro Controlado	16 km
Itumirim	6.526	Lixão	21 km
Ingáí	2.543	Aterro Controlado	22 km
Perdões	19.986	Lixão	23 km
Nepomuceno	25.208	Aterro Controlado	29 km

Luminárias	5.630	Aterro Controlado	36 km
Sto. Antônio do Amparo	17.318	Lixão	38 km
Bom Sucesso	17.368	Aterro Controlado	40 km
Carmo da Cachoeira	12.278	Usina	44 km
Pop. Regional	201.229		
Leopoldina	51.972	Aterro Controlado	
Cataguases	66.977	Lixão	17 km
Argirita	3.215	Lixão	23 km
Laranjal	6.217	Lixão	29 km
Volta Grande	5.118	Dispõem no Rio de Janeiro	31 km
Dona Eusébia	5.648	Lixão	32 km
Itamarati de Minas	3.972	Aterro Controlado	34 km
Recreio	9.988	Lixão	34 km
Astolfo Dutra	12.007	Lixão	37 km
Sto. Antônio do Aventureiro	3.526	Lixão	40 km
Maripá de Minas	2.752	Usina	43 km
Além Paraíba	34.984	Lixão	56 km
Pop. Regional	206.376		
Manhuaçu	71.561	Usina NR / Aterro Controlado	
Manhumirim	21.429	Lixão	14 km
Alto Jequitibá	8.983	Lixão	23 km
Durandé	7.596	Lixão	27 km
Santana do Manhuaçu	8.325	Lixão	29 km
Simonésia	17.169	Lixão	33 km
Caputira	9.351	Aterro Controlado	33 km
Divino	19.463	Aterro Controlado	36 km
Matipó	17.286	Lixão	38 km
S. João do Manhuaçu	9.649	Aterro Controlado	44 km
Espera Feliz	21.033	Lixão	46 km
Sta. Margarida	14.179	Usina	51 km
Lajinha	20.706	Aterro Controlado	51 km
Pop. Regional	246.730		
Mariana	51.086	Lixão	
Ouro Preto	68.208	Aterro Controlado	12 km
Diogo de Vasconcelos	3.875	Aterro Controlado	26 km
Acaiaca	4.043	Lixão	37 km
Ouro Branco	31.902	Lixão	53 km
Itabirito	40.882	Aterro Sanitário	57 km
Pop. Regional	199.996		
Montes Claros	336.132	Lixão	
Glaucilândia	2.864	Aterro Controlado	22 km
Juramento	3.947	Lixão	35 km
Bocaiúva	44.571	Lixão	47 km
Capitão Enéas	13.822	Lixão	48 km
Francisco Sá	22.828	Lixão	51 km
Coração de Jesus	26.047	Lixão	57 km
Pop. Regional	450.211		
Muriaé	97.628	Aterro Controlado	
Patrocínio do Muriaé	5.072	Lixão	22 km
Eugenópolis	9.736	Usina	23 km
Miradouro	9.536	Aterro Controlado	30 km
Mirai	12.437	Lixão	31 km

Antônio Prado de Minas	1.557	Usina	33 km
Laranjal	6.217	Lixão	34 km
Barão do Monte Alto	6.242	Aterro Controlado	35 km
Vieiras	4.032	Lixão	45 km
Santana de Cataguases	3.272	Lixão	46 km
Cataguases	66.977	Lixão	47 km
Guiricema	8.726	Usina	51 km
Pop. Regional	231.432		
Ouro Preto	68.208	Aterro Controlado	
Mariana	51.086	Lixão	12 km
Ouro Branco	31.902	Lixão	41 km
Itabirito	40.882	Aterro Sanitário	45 km
Congonhas	44.279	Aterro Controlado	54 km
Pop. Regional	236.357		
Pará de Minas	79.068	Lixão	
São José da Varginha	3.499	Lixão	18 km
Florestal	5.952	Usina NR / lixão	26 km
Igaratinga	8.057	Usina NR / Aterro Controlado	29 km
Onça de Pitangui	2.966	Lixão	30 km
Conceição do Pará	5.252	Aterro Controlado	31 km
Pequi	3.989	Usina NR / lixão	32 km
Itaúna	82.232	Aterro Controlado	38 km
Maravilhas	6.656	Lixão	42 km
Pitangui	23.344	Lixão	43 km
São Gonçalo do Pará	8.189	Aterro Controlado	44 km
Esmeraldas	58.784	Lixão	46 km
Betim	376.318	Aterro Sanitário	53 km
Pop. Regional	664.306		
Passos	103.670	Aterro Controlado	
Itaú de Minas	15.096	Usina	13 km
S. João Batista do Glória	6.743	Aterro Controlado	14 km
Fortaleza de Minas	3.738	Usina	17 km
Pratápolis	9.126	Usina	18 km
Cássia	18.027	Aterro Controlado	28 km
Jacuí	7.786	Usina	38 km
Alpinópolis	18.182	Lixão	42 km
São Sebastião do Paraíso	63.097	Lixão	55 km
Capetinga	7.488	Lixão	55 km
Delfinópolis	6.515	Usina	56 km
Pop. Regional	259.468		
Patos de Minas	134.622	Aterro Controlado	
Lagoa Formosa	16.469	Lixão	16 km
Presidente Olegário	18.132	Usina	28 km
Guimarânia	6.715	Lixão	39 km
Carmo do Paranaíba	30.538	Lixão	50 km
Cruzeiro da Fortaleza	4.055	Lixão	58 km
Patrocínio	79.480	Lixão	66 km
Pop. Regional			
Patrocínio	79.480	Lixão	
Guimarânia	6.715	Lixão	33 km
Iraí de Minas	6.635	Lixão	51 km
Serra do Salitre	10.111	Aterro Controlado	51 km

Cruzeiro da Fortaleza	4.055	Lixão	51 km
Romaria	3.914	Lixão	54 km
Pop. Regional	110.910		
Pirapora	52.326	Aterro Controlado	
Buritzeiro	26.636	Lixão	10 km
Várzea da Palma	32.728	Aterro Controlado	32 km
Lagoa dos Patos	4.625	Lixão	48 km
Jequitaí	8.444	Lixão	56 km
Pop. Regional	124.759		
Poços de Caldas	148.712	Aterro Controlado	
Caldas	12.968	Lixão	26 km
Botelhos	15.539	Aterro Controlado	31 km
Campestre	22.150	Aterro Controlado	34 km
Andradas	35.323	Aterro Controlado	43 km
S. Rita de Caldas	9.288	Aterro Controlado	45 km
Cabo Verde	14.499	Lixão	48 km
Pop. Regional	258.479		
Ponte Nova	56.720	Aterro Controlado	
Amparo da Serra	5.090	Lixão	20 km
Urucânia	10.304	Lixão	20 km
Sta. Cruz do Escalvado	4.840	Usina NR / Aterro Controlado	21 km
Barra Longa	6.862	Lixão	23 km
Guaraciaba	10.119	Lixão	27 km
Acaiaca	4.043	Lixão	32 km
Teixeiras	11.726	Lixão	33 km
Pedra do Anta	3.804	Aterro Sanitário NR	34 km
Piedade de Ponte Nova	3.852	Lixão	35 km
Jequeri	12.905	Lixão	35 km
Diogo de Vasconcelos	3.875	Aterro Controlado	40 km
Rio Casca	15.205	Aterro Controlado	45 km
Rio Doce	2.158	Usina	46 km
Viçosa	71.624	Aterro Controlado	49 km
Pop. Regional	223.127		
Pouso Alegre	119.572	Lixão	
Tocos do Moji	3.976	Lixão	17 km
Congonhal	9.563	Lixão	18 km
Silvianópolis	5.870	Usina NR / Aterro Controlado	24 km
Borda da Mata	15.746	Lixão	28 km
São João da Mata	2.860	Lixão	30 km
Cachoeira de Minas	11.187	Lixão	30 km
Estiva	10.717	Lixão	30 km
Sta. Rita do Sapucaí	33.802	Aterro Controlado	33 km
São Sebastião da Bela Vista	4.539	Aterro Controlado	33 km
Espírito Santo do Dourado	4.222	Lixão	37 km
Conceição dos Ouros	9.562	Lixão	38 km
Careaçu	5.965	Lixão	39 km
Ipuiúna	9.577	Aterro Controlado	41 km
Senador José Bento	2.555	Aterro Controlado	45 km
Pop. Regional	249.713		
Ribeirão das Neves	299.687	Aterro Controlado	
São José da Lapa	19.168	Aterro Controlado	14 km

Esmeraldas	58.784	Lixão	19 km
Vespasiano	91.009	Aterro Controlado	22 km
Santa Luzia	209.057	Aterro Controlado	22 km
Contagem	583.386	Aterro Sanitário	24 km
Lagoa Santa	43.865	Aterro Controlado	31 km
Pedro Leopoldo	60.300	Aterro Sanitário	34 km
Confins	5.520	Aterro Controlado	41 km
Betim	376.318	Aterro Sanitário	41 km
São José da Varginha	3.499	Lixão	47 km
Pop. Regional	1.750.593		
Santa Luzia	209.057	Aterro Controlado	
São José da Lapa	19.168	Aterro Controlado	12 km
Vespasiano	91.009	Aterro Controlado	20 km
Ribeirão das Neves	299.687	Aterro Controlado	22 km
Confins	5.520	Aterro Controlado	28 km
Lagoa Santa	43.865	Aterro Controlado	29 km
Pedro Leopoldo	60.300	Aterro Sanitário	32 km
Sabará	128.492	Aterro Sanitário	32 km
Taquaraçu de Minas	3.546	Lixão	32 km
Jaboticatubas	13.948	Lixão	36 km
Pop. Regional	874.592		
São Francisco	54.282	Lixão	
Icarai de Minas	9.290	Lixão	26 km
Ubaí	10.716	Lixão	32 km
Luislândia	6.575	Lixão	34 km
Pintópolis	7.650	Lixão	40 km
Brasília de Minas	30.571	Lixão	55 km
Pop. Regional	119.084		
São João Del Rei	81.627	Lixão	
Sta. Cruz de Minas	7.753	Lixão	2 km
Tiradentes	6.364	Lixão	8 km
Ritópolis	5.254	Lixão	12 km
Coronel Xavier Chaves	3.286	Usina	24 km
Prados	7.873	Lixão	27 km
Barroso	19.049	Aterro Controlado	28 km
São Tiago	10.554	Lixão	30 km
Resende Costa	10.659	Aterro Controlado	33 km
Lagoa Dourada	12.188	Aterro Controlado	34 km
Dores de Campos	5.368	Lixão	38 km
Conc. Da Barra de Minas	4.084	Usina	48 km
Pop. Regional	174.059		
São Sebastião do Paraíso	63.097	Lixão	
Itamoji	11.472	Aterro Controlado	26 km
Jacuí	7.786	Usina	28 km
S. Tomás de Aquino	7.487	Lixão	32 km
Pratópolis	9.126	Usina	33 km
Capetinga	7.488	Lixão	34 km
Itaú de Minas	15.096	Usina	36 km
Cássia	18.027	Aterro Controlado	36 km
Monte Santo de Minas	22.198	Aterro Controlado	38 km
Arceburgo	8.433	Lixão	46 km
Fortaleza de Minas	3.738	Usina	56 km

Passos	103.670	Aterro Controlado	60 km
Pop. Regional	277.618		
Sete Lagoas	205.833	Aterro Controlado	
Prudente de Moraes	8.957	Usina	11 km
Capim Branco	8.698	Lixão	12 km
Caetanópolis	9.170	Lixão	18 km
Paraopeba	22.111	Lixão	19 km
Maotizinhos	33.529	Lixão	20 km
Cachoeira da Prata	3.844	Lixão	21 km
Fortuna de Minas	2.515	Lixão	24 km
Funilândia	3.622	Aterro Controlado	26 km
Pedro Leopoldo	60.300	Aterro Sanitário	28 km
Confins	5.520	Aterro Controlado	31 km
Jequitibá	5.234	Lixão	40 km
Cordisburgo	8.558	Aterro Controlado	40 km
Araçáí	2.231	Aterro Controlado	43 km
Lagoa Santa	43.865	Aterro Controlado	50 km
Vespasiano	91.009	Aterro Controlado	51 km
Baldim	8.038	Lixão	55 km
Pop. Regional	523.034		
Teófilo Otoni	128.109	Aterro Controlado	
Frei Gaspar	5.446	Lixão	26 km
Itambacuri	23.424	Lixão	33 km
Poté	14.833	Lixão	38 km
Ouro Verde de Minas	5.351	Lixão	48 km
Campanário	3.538	Lixão	54 km
Pop. Regional	180.701		
Três Pontas	53.688	Lixão	
Santana da Vargem	7.867	Lixão	16 km
Varginha	119.760	Aterro Controlado	29 km
Boa Esperança	39.157	Aterro Controlado	33 km
Coqueiral	9.816	Aterro Controlado	34 km
Elói Mendes	23.268	Lixão	46 km
Nepomuceno	25.208	Aterro Controlado	47 km
Campos Gerais	27.872	Lixão	55 km
Pop. Regional	306.636		
Ubá	94.584	Lixão	
Tocantins	16.118	Lixão	10 km
Rodeiro	6.209	Lixão	12 km
Divinésia	3.280	Aterro Controlado	16 km
Visconde do Rio Branco	34.726	Aterro Sanitário	16 km
Guidoval	7.651	Usina	16 km
Astolfo Dutra	12.007	Lixão	28 km
Piraúba	12.165	Lixão	29 km
Rio Pomba	17.116	Usina NR / Aterro Controlado	30 km
Guiricema	8.726	Usina	30 km
São Geraldo	7.642	Lixão	31 km
Dona Eusébia	5.648	Lixão	34 km
Tabuleiro	4.680	Usina	45 km
Guarani	8.763	Usina	47 km
Miráí	12.437	Lixão	50 km
Pop. Regional	251.752		

Unai	74.345	Lixão	
Natalândia	3.362	Lixão	64 km
Cabeceira Grande	6.336	Lixão	77 km
Pop. Regional	84.043		
Varginha	119.760	Aterro Controlado	
Elói Mendes	23.268	Lixão	18 km
Três Corações	69.522	Aterro Sanitário	28 km
Três Pontas	53.688	Lixão	29 km
Monsenhor Paulo	7.904	Lixão	40 km
Paraguaçu	20.196	Lixão	41 km
Santana da Vargem	7.867	Lixão	45 km
Carmo da Cachoeira	12.278	Usina	48 km
Campanha	15.041	Lixão	48 km
Pop. Regional	329.524		
Vespasiano	91.009	Aterro Controlado	
São José da Lapa	19.168	Aterro Controlado	8 km
Lagoa Santa	43.865	Aterro Controlado	9 km
Confins	5.520	Aterro Controlado	13 km
Santa Luzia	209.057	Aterro Controlado	20 km
Ribeirão das Neves	299.687	Aterro Controlado	22 km
Pedro Leopoldo	60.300	Aterro Sanitário	28 km
Matozinhos	33.529	Lixão	36 km
Esmeraldas	58.784	Lixão	41 km
Prudente de Moraes	8.957	Usina	50 km
Pop. Regional	829.876		
Viçosa	71.624	Aterro Controlado	
Cajuri	4.431	Lixão	8 km
Teixeiras	11.726	Lixão	12 km
Coimbra	7.060	Usina com AAF	13 km
São Miguel do Anta	6.808	Lixão	19 km
São Geraldo	7.642	Lixão	23 km
Paula Cândido	9.418	Lixão	24 km
Visconde do Rio Branco	34.726	Aterro Sanitário	28 km
Porto Firme	9.492	Aterro Controlado	29 km
Pedra do Anta	3.804	Aterro Sanitário NR	31 km
Canaã	4.470	Lixão	33 km
Ervália	17.771	Usina NR / Aterro Controlado	33 km
Presidente Bernardes	5.553	Aterro Controlado	39 km
Guaraciaba	10.119	Lixão	43 km
Araponga	7.938	Lixão	45 km
Brás Pires	4.733	Lixão	49 km
Ubá	94.584	Lixão	50 km
Ponte Nova	56.720	Aterro Controlado	50 km
Amparo da Serra	5.090	Lixão	54 km
Pop. Regional	373.709		
São Lourenço	40.548	Lixão	Distância aprox. do pólo
Soledade de Minas	5.271	Lixão	4 km
Carmo de Minas	13.188	Usina NR / lixão	10 km
Pouso Alto	7.072	Aterro Controlado	23 km
Baependi	17.974	Aterro Controlado	23 km
Dom Viçoso	3.118	Lixão	23 km

Caxambu	23.482	Aterro Controlado	24 km
Cristina	10.514	Lixão	28 km
Olímpio Noronha	2.456	Aterro Controlado	35 km
Conceição do Rio Verde	13.197	Lixão	37 km
Itanhandu	13.757	Aterro Controlado	40 km
Itamonte	13.310	Lixão	41 km
Jesuânia	5.068	Lixão	44 km
Pop. Regional	168.955		