

## CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM MINAS GERAIS: UMA ALTERNATIVA PARA A PROBLEMÁTICA DO LIXO

Vinicius Eduardo de Correia Carvalho (\*), Jéssica Rodrigues do Carmo, Rafael Geraldo Àvila Freitas

\*Analista Ambiental na Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). E-mail: vecc.carvalho@gmail.com

### RESUMO

Os consórcios públicos estão relacionados às relações de cooperação por entes federados para conseguir interesses comuns. Muitos municípios mineiros não possuem uma forma de destinação ambientalmente correta (aterro sanitário ou usina de triagem e compostagem) de seus resíduos sólidos urbanos (RSU), devido à carência de recursos financeiros ou de pessoal técnico qualificado para o serviço. Em 2010, os consórcios públicos referentes à gestão de resíduos sólidos urbanos correspondiam a 3 %. Os dados com relação à localização de consórcios públicos foram agrupados e tabelados, resultando em um mapa temático por meio do sistema gratuito de informações geográficas *Terra View 4.2.2*. Até o início de 2014, o estado de Minas Gerais possuía 365 municípios integrantes de consórcios públicos em alguma fase de implantação, 57,3% desses já estão constituídos ou em operação. Observa-se que no Estado, há consórcios públicos distribuídos em todas as regiões, alguns já se encontram em operação ou estão próximos disso, mas a maioria dos municípios ainda não faz parte de um consórcio público. A implantação de consórcios públicos é uma alternativa plausível para os municípios de pequeno porte e com poucos recursos financeiros, tendo em vista os benefícios ambientais e sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Consórcios públicos, Resíduos sólidos urbanos, Destinação final de RSU.

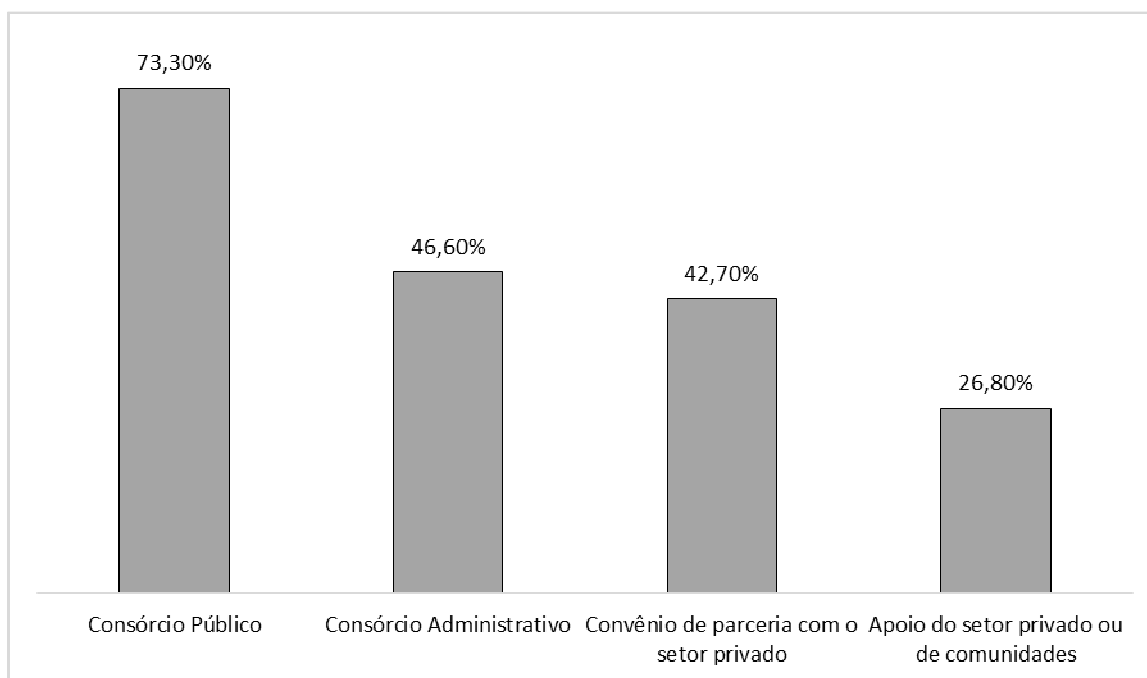
### INTRODUÇÃO

O decreto nº 6.017/2007 define o termo consórcio público como pessoa jurídica formada somente por entes federados, que conforme a Lei nº 11.107/2005 estabelece relações de cooperação, visando atingir objetivos de interesse comum, podendo ser constituída como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

A Constituição Federal de 1988, também comenta a respeito de consórcios públicos, em seu artigo 241, dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio legal, 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 (BRASIL, 1988).

Os consórcios públicos são estabelecidos de acordo com a Lei nº 11.107/2005 e sua regulamentação (Decreto nº 6.017/2007). Sua criação inicia-se com a geração de um protocolo de intenções com determinadas cláusulas como, por exemplo, a finalidade do consórcio, sua sede, entes federados participantes, as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, dentre outras informações (BRASIL, 2005). Após a assinatura dos prefeitos dos municípios participantes, este documento torna-se um contrato de consórcio público. Além disso, cada consórcio deve ter um estatuto aprovado pela assembleia geral (BRASIL, 2007).

Em 2011, 4.497 municípios brasileiros, ou 80,8% do total, realizavam algum tipo de articulação interinstitucional. Os Estados do Paraná (98,5%), do Espírito Santo (96,2%) e de Minas Gerais (95,5%) apresentaram os percentuais mais elevados de municípios com participação em articulações interinstitucionais. Da amostra de municípios analisada, 4.175 municípios participavam de algum tipo de consórcio, o que corresponde a 92,8% deste universo ou 75,0% de todos os municípios brasileiros. Entre as formas de articulações pesquisadas nos 4 497 municípios que declararam formalizar algum tipo de associação, em 73,3% deles estava presente o consórcio público, como mostrado na Figura 1 (IBGE, 2012).



**Figura 1 - Proporção do tipo de articulação usado pelos municípios em 2011. Fonte: IBGE (2012).**

## OBJETIVO

Apresentar uma breve introdução da aplicação de consórcios públicos intermunicipais na gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), abordando acerca das vantagens ambientais e sociais destas iniciativas e das dificuldades para a sua concretização. Além de mostrar e analisar a situação atual destes consórcios em Minas Gerais.

## METODOLOGIA

Inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica sobre consórcios públicos e depois foi realizado um levantamento e compilação de dados provenientes da SEDRU (Secretária de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana) e das informações da FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente), órgãos públicos estaduais responsáveis pelo apoio aos municípios para a criação de consórcios para a gestão de resíduos sólidos urbanos. Estes dados foram agrupados e tabelados, resultando em um mapa temático por meio do software *Terra View 4.2.2* (ferramenta gratuita nacional desenvolvida pelo DPI/INPE). O mapa foi analisado considerando a situação atual dos consórcios públicos em Minas Gerais, os quais se encontram nas seguintes condições: em operação, constituídos, com o protocolo de intenções assinado, em articulação ou consórcio ratificado parcialmente.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008, nos Municípios de até 50 mil habitantes e com densidade menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado, apenas 33,14% do total coletado possuem destinação final adequada, sendo que o percentual se eleva para 73% nos municípios com mais de 500 mil e até um milhão de habitantes (IBGE, 2010).

O problema decorrente da destinação final dos resíduos sólidos, além de possuir origens socioeconômicas, diretamente vinculadas à distribuição da renda e ao nível de conscientização, está relacionado à capacidade de gestão dos municípios e à escala populacional adequada (SCHNEIDER *et al.*, 2013).

Muitos municípios mineiros não possuem uma forma de destinação ambientalmente correta (aterro sanitário ou usina de triagem e compostagem) dos resíduos sólidos urbanos gerados. Em 2013, foram contabilizados 155 municípios tratando os RSU em UTCs, sendo 27 dessas não regularizadas e 128 regularizadas. Foram constatados 280 municípios com disposição final em aterros controlados e 264 municípios ainda dispendo seus resíduos em lixões (FEAM, 2014). Alguns dos motivos, para esse número expressivo de aterro controlado e lixões, são comentados por Matos & Dias (2011) como a carência de recursos financeiros e de pessoal técnico qualificado para o serviço.

### CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA O GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Os consórcios públicos intermunicipais somam esforços em torno de desafios comuns aos municípios. Eles existem em várias modalidades, tais como, saúde, turismo, gerenciamento de recursos hídricos, habitação e gestão de resíduos sólidos (Matos & Dias, 2011). Em 2010, segundo Freitas & Mesquita (2010), os consórcios com ênfase na prestação de serviços de saúde eram os mais comuns no Estado, representando 59% das modalidades de consórcio, seguido pelos consórcios com ênfase em Turismo com 9%. Nesta época os consórcios para o gerenciamento de RSU representavam 3% dos consórcios em Minas Gerais.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos de 2010, no Art. 45, cita que os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107/ 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. (BRASIL, 2010)

O mapa com a situação atual, observada em meados de 2014, dos municípios em relação aos consórcios públicos para gerenciamento de resíduos sólidos (Figura 2) mostra que na região Nordeste do Estado, poucos municípios fazem parte de algum consórcio deste tipo. Nas demais regiões com exceção da região Norte e Noroeste, nota-se grupos de municípios consorciados isolados em meio a vários municípios que não fazem parte de consórcios públicos até o momento.

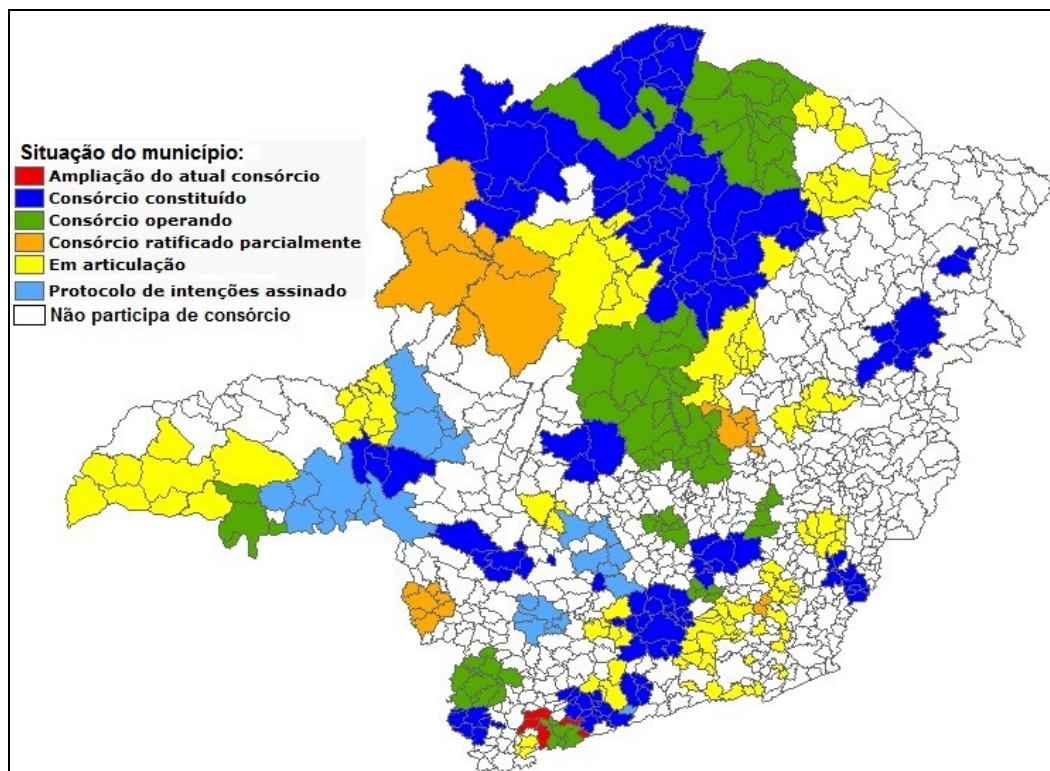


Figura 2: Situação atual dos municípios de Minas Gerais em relação à participação em consórcio público para o gerenciamento de RSU. Fonte: Autores do Trabalho.

Nota-se na Figura 2 que vários municípios estão em consórcios em articulação ou com intenções de formar um consórcio, tais entidades, caso venham a serem criadas podem gerar ações para dispor de forma ambientalmente adequada seus resíduos ou simplesmente terminar por divergências políticas ou de ideias e opiniões sobre a formação do consórcio. Consórcios em operação observa-se poucos porém em regiões diversas do Estado. Assim como os consórcios constituídos que vemos em maior número e que devem estar em vias de entrar em operação, alguns possivelmente ainda em 2014.

Observa-se ainda na Figura 2, cinco municípios em vermelho (Cachoeira de Minas, Santa Rita do Sapucaí, Maria da Fé, Marmelópolis e Brazópolis), os quais aderiram recentemente ao Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí (CIMASAS), sendo este o primeiro consórcio público para o gerenciamento de RSU formado em Minas Gerais com o apoio do governo estadual, criado em 2007. O consórcio em operação há seis anos, continua a melhorar a gestão dos RSU nos municípios envolvidos e planeja a criação de uma usina de triagem e compostagem para o aumento da vida útil do aterro utilizado no consórcio. Agora com a ampliação do CIMASAS os custos administrativos de cada prefeitura reduzem ainda mais (ALMG, 2014).

O mapa de consórcios produzido não contempla todos os consórcios públicos de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos de Minas Gerais, tal dificuldade para acrescentar todos os consórcios vem de dois fatos: Consórcios são criados e não saem do papel, logo não se tem informações de tais consórcios e muitas vezes desconhece-se sua existência, apesar de existirem na teoria, mas não em termos práticos. O outro fato decorre da pressão pela proibição dos lixões como preconiza a Lei 12.305/2010 que induz a criação de consórcios os quais ainda se encontram em articulação ou apenas possuem o seu protocolo de intenções assinado, sendo tais entidades muito recentes, com poucos meses de formação e ainda sem ações reais para a solução do gerenciamento ambientalmente adequado dos RSU.

Até o início de 2014, Minas Gerais possuía 365 municípios integrantes de consórcios públicos em alguma fase de implantação, dos quais 209 municípios já estão constituídos ou em operação. Um número significativo dos municípios mineiros já se encontra em vias de participação em consórcios públicos, porém nota-se que 333 municípios ainda não aderiram à ideia. Alguns dos motivos que explicam tal fato são divergências políticas, pois, municípios próximos governados por prefeitos de partidos políticos diferentes, em alguns casos, não aceitam participar do mesmo consórcio. Outro motivo, menos comum, é o fato de alguns poucos municípios já destinarem de forma ambientalmente adequada os seus resíduos, e não entram em consórcios por não identificarem vantagens em tal ação. Entretanto, tal assertiva não é verdadeira, já que os consórcios trazem diversos benefícios para todos os municípios envolvidos.

Dentre as vantagens na participação em consórcios, a ALMG (2014) destaca: ganhos de escala (redução do custo final de implantação e operação de um aterro único quando diversos municípios compartilham do mesmo sistema). Outros benefícios são a redução no preço de disposição da tonelada de resíduo, aumento na captação de ICMS Ecológico repassado pelo Estado e diminuição dos custos de manutenção e operação do sistema ou sistemas de disposição ambientalmente adequados de resíduos sólidos, visto que o mesmo responsável técnico pode ser contratado para prestar apoio a todos os municípios envolvidos, assim como a possibilidade de mobilização dos catadores para a criação de associações ou cooperativas, permitindo assim ganhos sociais como geração de renda e emprego.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Observa-se que em Minas Gerais, há consórcios públicos distribuídos em todas as regiões, alguns já se encontram em operação, outros estão próximos disso, entretanto, a maioria dos municípios ainda não fazem parte de um consórcio público para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.

Com a obrigatoriedade do encerramento dos lixões no país no ano de 2014, como preconiza a Lei nº 12.305/2010 (PNRS), é esperado um aumento na participação dos municípios mineiros em consórcios públicos para a gestão de RSU.

Os municípios que já fazem parte de consórcio público em outras áreas, como saúde ou habitação, devem se mobilizar na criação de consórcios para a gestão de resíduos sólidos urbanos, sobretudo aqueles que não possuem sistema de disposição de RSU regularizado. Tal ação refletiria não somente em melhorias ambientais como a minimização dos impactos no solo, ar, águas superficiais e subterrâneas decorrentes da disposição inadequada de resíduos no meio ambiente, assim como também possibilitaria um incentivo adicional pelo recebimento de ICMS ecológico para a manutenção e operação do sistema de disposição final de RSU.

A implantação de consórcios públicos é uma ótima alternativa para os municípios, tendo em vista as vantagens ambientais e sociais, assim como a proteção do meio ambiente e da saúde pública, em especial para os municípios de pequeno porte e com poucos recursos financeiros e corpo técnico.

A participação dos municípios mineiros em consórcios públicos para o gerenciamento de RSU pelas várias razões aqui citadas é dinâmica, portanto o mapa aqui produzido, provavelmente, já não corresponde a atual realidade da situação dos municípios e sua participação nestes consórcios. Possivelmente, o número de consórcios tende a crescer ou aumentar o número de municípios participantes nos consórcios já existentes como ocorreu, por exemplo, com o CIMASAS que quase dobrou o número de seus municípios participantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Gestão compartilhada de resíduos é arma contra os lixões. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/06/02\\_materia\\_especial\\_fim\\_dos\\_lixoes\\_consortio\\_intermunicipal.html?utm\\_source=BoletimNoticia&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Boletim](http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/06/02_materia_especial_fim_dos_lixoes_consortio_intermunicipal.html?utm_source=BoletimNoticia&utm_medium=email&utm_campaign=Boletim). Data: 09 de julho de 2014.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
3. BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
4. BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
5. BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
6. Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos no Estado de Minas Gerais em 2013. Belo Horizonte, 2014.
7. Freitas Jr, Dionysio Borges; Mesquita, Daniel Leite. Consórcios intermunicipais de políticas públicas em Minas Gerais: Redes para a prestação eficiente de serviços ao cidadão. In: *XXXIV Encontro da ANPAD*. p.14. Rio de Janeiro, 2010.
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2010.
9. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro, 2012.
10. Matos, Fernanda; Dias, Reinaldo. A gestão de resíduos sólidos e a formação de consórcios intermunicipais. *Revista Agronegócios e Meio Ambiente*, v. 4, n. 3, p. 501-509, 2011.
11. Schneider, Dan Moche; Ribeiro, Wladimir Antonio; Salomoni, Daniel. Orientações básicas para a gestão consorciada de resíduos sólidos. *Inovação na gestão pública Cooperação Brasil-Espanha*. Ed. IABS. p.12. Brasília, 2013.