

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

NÚBIA KARINA MIRANDA PRIMO

**OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO NORTE DE
MINAS GERAIS: Desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental
Sustentável do Norte de Minas**

Montes Claros - MG

Março de 2017

NÚBIA KARINA MIRANDA PRIMO

**OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO NORTE DE
MINAS GERAIS: desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental
Sustentável do Norte de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: **Prof. Dr. Marcos Esdras Leite**

Coorientadora: **Prof^ª. Dr^ª. Anete Marília Pereira**

Montes Claros - MG

Março de 2017

P952c Primo, Núbia Karina Miranda.
Os consórcios públicos intermunicipais no Norte de Minas Gerais [manuscrito]: desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas / Núbia Karina Miranda Primo. – Montes Claros, 2017.
118 f.: il.

Bibliografia: f. 103-109.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite.

Coorientadora: Profa. Dra. Anete Marília Pereira.

1. Consórcios Públicos Intermunicipais – Norte de Minas (MG). 2. Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE. 3. Relações políticas. 4. Resíduos sólidos urbanos. I. Leite, Marcos Esdras. II. Pereira, Anete Marília. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título. V. Título: Desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS - UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL- PPGDS

Dissertação intitulada: **OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS: desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas**, de autoria da mestrande Núbia Karina Miranda Primo, examinada em ____/____/_____, por uma banca constituída pelos professores:

Prof. Dr. Marcos Esdras Leite – UNIMONTES
Orientador

Profa. Dra. Anete Marília Pereira – UNIMONTES
Coorientadora

Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso – UNIMONTES
Examinador

Prof. Dr. Antônio Augusto Pereira Moura – Faculdades Santo Agostinho (FASA)
Examinador

RESUMO

Essa pesquisa trata dos Consórcios Públicos Intermunicipais – CPs instituídos na região Norte de Minas Gerais, em especial o Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas - CODANORTE. Objetiva-se analisar a formação e operacionalização dos CPs, na região Norte de Minas Gerais, com estudo de caso do CODANORTE. Contributivamente, os objetivos específicos buscam compreender as experiências dos CPs no Brasil e estudo dos modelos de Consórcios na Europa; mapear os CPs em ação no Norte de Minas Gerais, bem como a representação desses Consórcios na superação dos desafios das prefeituras na oferta de serviços públicos às suas populações e discutir as relações políticas permeadas nessas formas de cooperação entre municípios da mesorregião e; analisar o processo de formação do CODANORTE, e as ações do Consórcio em relação ao programa “Norte sem Lixões”. O Consórcio Público Intermunicipal, regulamentado pela Lei nº 11.107/05 (BRASIL, 2005), apresenta-se como uma ação empreendida pelo Estado brasileiro na construção de um sistema de cooperação, com o objetivo de atendimento as políticas públicas pactuadas aos municípios, onde os mesmos apresentam dificuldades técnicas, financeiras e humanas de execução. Para atingir o que se propõe, estabeleceu-se uma metodologia de trabalho definida em sete etapas: estudo teórico e de documentos governamentais, acerca do tema Consórcios Públicos Intermunicipais, região Norte de Minas Gerais e Resíduos Sólidos Urbanos – RSU’s; entrevistas com os dirigentes dos Consórcios instituídos no Norte de Minas Gerais; pesquisa de campo em municípios da região; processamento dos dados em laboratório para geração de figuras; participação em reuniões e assembleias; entrevistas com dois técnicos da área ambiental e uma promotora do meio ambiente da comarca de Montes Claros. Por fim, análise dos municípios quanto à efetividade da disposição dos resíduos sólidos por meio do CODANORTE. Desta forma, entende-se que, se bem direcionados, os CPs podem representar ganhos em escala, sobretudo, aos pequenos municípios nortemineiros, no atendimento das necessidades humanas, no desenvolvimento econômico, social e ambiental. Apresenta-se, portanto, como uma das possibilidades de governança para que os municípios possam ofertar serviços públicos de qualidade. No entanto, vale ressaltar, que essa política também apresenta desafios, tanto por conflitos e interesses econômicos e políticos, distintos das finalidades dos Consórcios, quanto por falta de interesse e compreensão técnica dos benefícios advindos pela via do Consórcio.

Palavras-chave: Consórcios Públicos Intermunicipais; Relações Políticas; Resíduos Sólidos Urbanos.

ABSTRACT

This research deals with the Intermunicipal Public Consortia - PC established in the Northern region of Minas Gerais, in particular the Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas - CODANORTE. The objective is to analyze the creation and operationalization of the IPC, in the North of Minas Gerais, with a case study of CODANORTE. The specific objectives are to understand the experiences of the IPC in Brazil and to study the cooperative arrangements in Europe; to map the IPC in action in the North of Minas Gerais, as well as the participation of these consortia in overcoming the challenges of the provision of public services to their populations and to discuss the political relations in these forms of inter-municipal cooperation of the mesoregion; and analyze the creation process of CODANORTE, as well as the consortium actions in relation to the program "North without Dumps". The methodology established to achieve the purpose of this work had seven stages: study of publications and governmental documents, with the subject of Inter-municipal Public Consortia and Urban Solid Waste - USW; interviews with the leaders of the CODANORTE; field research in municipalities in the region; data processing and graphical representation of data; participation in meetings and assemblies, interviews with environmental technicians and, finally, analysis of the municipalities regarding the effectiveness of the disposal of solid waste. It's shown that IPC can represent gains in scale to small municipalities, mainly in the north of Minas Gerais, meeting economic, social and environmental development for population at these places. It is a possibility of governance to the municipalities offer quality of public services. However, it is worth noting that this policy also presents challenges caused by economic and political interests and conflicts, in opposition of the consortia, as well as for lack of interest and technical understanding of the benefits coming from them.

Keywords: Intermunicipal Public Consortia; Political Relations; Urban solid waste.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Municípios da Mesorregião Norte - Minas Gerais	39
FIGURA 02 - Localização do município de Montes Claros	41
FIGURA 03 – Praça central do município de Várzea da Palma	42
FIGURA 04 - Mineroduto no município de Rio Pardo de Minas	43
FIGURA 05 - CISARVG, CISMESF, CISMMA, CIS PORTAL NORTE, CISNES, CISAMSF	55
FIGURA 06 – Cidade de São João do Pacuí	56
FIGURA 07 - CIM VALES, UNIÃO GERAL, CIS GRÃO MOGOL, CISARP	57
FIGURA 08 - Ônibus do CIS União Geral destinado ao transporte de pacientes do Município de Pai Pedro	58
FIGURA 09 - CISNORTE, UNIÃO DA SERRA GERAL, CIAMESF, CODANORTE ..	59
FIGURA 10 - CISRUN, CIMAMS	60
FIGURA 11 - Reunião de transição de mandato entre Prefeitos atuais, eleitos e Ministério Público, no dia 21/10/2016, na sede da AMAMS	61
FIGURA 12 - Municípios que compõem o CODARNORTE	72
FIGURA 13 – Ofício nº 237/PISF/2015, referente ao PAAF nº MPMG – 0433.15.001189-1	74
FIGURA 14 – Solenidade de entrega do Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III	77
FIGURA 15 - Aterro Sanitário localizado no município de Pirapora	79
FIGURA 16 - Aterro Sanitário particular da empresa VIASOLO, localizado em Montes Claros, na comunidade rural de Mimoso	80
FIGURA 17 - Licenciamento Ambiental de Aterro Sanitário de Pequeno Porte do Município de São João do Pacuí	88
FIGURA 18 – Construção da vala do Aterro Sanitário de Pequeno Porte do Município de Itacambira	89
FIGURA 19 - Assembleia Geral do CODANORTE, realizada no dia 21/07/2016	93
FIGURA 20 – Agentes de Saúde de Lagoa dos Patos	95
FIGURA 21 - Grupo de Trabalho instituído pelo CODANORTE	96
FIGURA 22 - Reunião do CODANORTE na sede da Promotoria do Meio Ambiente em Montes Claros	97

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Descrições das tipologias dos Consórcios Europeus	25
QUADRO 02 – Consórcios da mesorregião Norte de Minas Gerais	49
QUADRO 03 - Cenários de estudos de viabilidade para Aterros Sanitários compartilhados	83
QUADRO 04 - Diferenças de custos entre os cenários estudados	84
QUADRO 05 - Geração Estimada de Resíduos na Área Urbana dos municípios do CODANORTE, exceto Montes Claros	91

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - IDHM dos Municípios do Norte de Minas Gerais	45
TABELA 02 - DISPOSIÇÃO DOS RSUS DOS MUNICÍPIOS DO CODANORTE/ 2014	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AMAMS** – Associação de Municípios da Área Mineira da Sudene
AMMESF – Associação de Municípios da Bacia do Médio São Francisco
ASPP – Aterro Sanitário de Pequeno Porte
ATO`S – Arranjos Territoriais Ótimos
CIGRESES - Consórcio Intermunicipal Para Gestão De Resíduos Sólidos Do Entorno De Salinas
CIMAMS - Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Área Mineira da SUDENE
CIAMESF- Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico da Microrregião do Alto-Médio São Francisco
CIMVALES - Consórcio Intermunicipal Norte-mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco
CISAMSF - Consórcio Intermunicipal do Alto Médio São Francisco
CISARP- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto do Rio Pardo
CIS ARVG - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Rio Verde Grande
CIS Grão Mogol - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Grão Mogol
CISMESF - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio São Francisco
CISMMA - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Manga
CISNES - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Entorno Salinas
CISNORTE - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte de Minas Gerais
CIS Portal Norte - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Bocaiúva
CODANORTE – Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas Gerais
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CP – Consórcio Público
CPI – Consórcio Público Intermunicipal
CIS – Consórcio Intermunicipal de Saúde
CISRUN - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência do Norte de Minas Gerais
CUSG - Consórcio União da Serra Geral
EA – Educação Ambiental
PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPGDS – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social
RSU's – Resíduos Sólidos Urbanos
SECIR - Secretaria de Cidades e de Integração Regional
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico
SUPRAM – Superintendências Regionais de Meio Ambiente
União Geral - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Integrado da Microrregião da Serra Geral

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser o meu alicerce em todos os momentos.

À minha família, pelo amor e apoio incondicional.

Ao Professor Doutor Marcos Esdras Leite e a Professora Doutora Anete Marília Pereira pela orientação, disponibilidade, amizade e confiança.

Ao Professor Doutor Antônio Dimas Cardoso e o Professor Doutor Rômulo Soares Barbosa pelas valiosas contribuições na qualificação.

A todos os professores do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS, pela dedicação e ensinamentos.

Às Coordenadoras do PPGDS, com as quais tive a oportunidade de conviver, Professora Doutora Luciene Rodrigues e Professora Doutora Maria da Luz Alves Ferreira, pelo comprometimento, competência e amizade.

Às Secretárias do PPGDS, Fernanda Raquel Álvares e Silva e Vanessa de Siqueira Camilo Costa, pela amizade e competência nas orientações e informações.

Às Associações de Municípios AMAMS e AMMESF, aos Consórcios Públicos Intermunicipais, em especial ao CODANORTE, e as Prefeituras pesquisadas pela disponibilização das informações.

Aos engenheiros ambientais Teófilo Duarte Oliveira e Pedro Bicalho Maia pelas contribuições técnicas.

Aos colegas de jornada pela amizade, confraternizações e palavras de incentivo, principalmente em momentos difíceis.

Aos amigos: Olga Cardoso da Silva, Vivian Mendes Hermano, Sílvia Gomes Rodrigues, Gisele Silveira, Vivian Grasielle Pereira de Freitas e Manoel Reinaldo Leite, pelos diálogos, críticas e sugestões.

Enfim, agradeço imensamente, a todos que contribuíram de alguma forma para o desenvolvimento desse trabalho.

Muito obrigada.

“O Brasil não se desenvolveu: modernizou-se. O desenvolvimento só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada”.

Celso Furtado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – COMPREENDENDO O CONTEXTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	20
1.1 - Os Consórcios e a Experiência Internacional	21
1.2 - O Contexto dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil.....	28
1.3 - Território, Poder e Consórcios Públicos Intermunicipais	34
CAPÍTULO 2 – O NORTE DE MINAS GERAIS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS	38
2.1 - Caracterização do Norte de Minas Gerais	39
2.2 - Consórcios Públicos Intermunicipais do Norte de Minas Gerais	47
2.3 - Relações de Poder e os Consórcios do Norte de Minas Gerais	61
CAPÍTULO 3 – O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DO NORTE DE MINAS GERAIS - CODANORTE	66
3.1 - A Legislação dos Resíduos Sólidos no Brasil, CODANORTE e Ministério Público	67
3.2 - Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III. Municípios Integrantes ao CODANORTE.....	76
3.3 - CODANORTE e o Programa “Norte sem lixões”	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	103
ANEXOS	110

INTRODUÇÃO

Ao pensar questões de desenvolvimento, linha mestre do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS, emergem questões sociais, econômicas, culturais e políticas que convidam ao pesquisador a debruçar sobre diferentes objetos de estudos.

Furtado (1981) aponta que desenvolvimento deve ser compreendido sob dois prismas. Para ele “o primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção na medida em que este, mediante a acumulação e progresso das técnicas, torna-se mais eficaz” (FURTADO, 1981, p. 15). O segundo sentido faz referência ao conceito de desenvolvimento relacionado com o “grau de satisfação das necessidades humanas” (FURTADO, 1981, p. 16).

Entende-se que desenvolvimento envolve questões ligadas ao crescimento econômico, mas que também, apresenta temas fortemente ligados aos mecanismos pelos quais se atende às necessidades sociais e humanas. Esteve (2009) afirma que satisfazer as necessidades humanas promovendo sociedades menos desiguais é o objeto das políticas públicas e dos governos.

Para tanto, os governos democráticos vêm passando por mudanças profundas do clássico modelo burocrático, baseado na racionalidade da lei, posteriormente nos anos de 1980 e 1990, o modelo gerencial, baseado na proteção e gestão social, também chamado de protetor. O modelo gerencial ainda é predominante em várias sociedades. A governança é analisada por Esteve (2009), como sendo o modo mais adequado de governar as cidades, nas sociedades democráticas pós-modernas formadas por redes, através da gestão das interdependências.

A Constituição de 1988 representa um marco democrático da sociedade brasileira, em questões sociais, educacionais e direitos dos cidadãos. O referido documento delega aos municípios a responsabilidade de ofertar os serviços públicos às suas populações. No entanto, cabe ressaltar, que a transferência de responsabilidades não obteve o êxito necessário, pois os municípios se viram diante de situações complexas e de difícil solução de forma isolada. Nesse sentido, o Estado percebeu a necessidade de maior planejamento orçamentário, leis complementares à Constituição e apoio técnico por meio de planos, metas e linhas de financiamentos que permitissem as prefeituras assumirem a gestão das políticas públicas em seus territórios políticos administrativos.

Não obstante, destaca-se, que são muitos municípios, com populações reduzidas e muitas vezes, com grandes extensões territoriais. Do total de 5.565 municípios brasileiros, 45,2% possuem uma população com até 10 mil habitantes, 25,2% apresentam uma população de 10.001 a 20.000 habitantes e 18,7% dos municípios são constituídos com 20.001 a 50.000 habitantes. Dessa forma, pode-se concluir que 89,1% dos municípios brasileiros são de pequeno porte ¹ e pequeno porte ², com população inferior a 50.000 habitantes (IBGE, 2010). No entanto, a maioria destes municípios, apresenta uma arrecadação própria reduzida, dependendo essencialmente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. (MINAS GERAIS, 2015).

Nesse contexto, os pequenos municípios apresentam dificuldades em ofertar serviços públicos que requerem investimentos robustos como obras estruturantes nas áreas da educação, saúde e saneamento básico. Assim, pode-se afirmar que a união de municípios pode representar um fator estratégico para o desenvolvimento das políticas públicas, local e regional.

O Consórcio Público - CP foi regulamentado pela Lei nº 11.107/05 (BRASIL, 2005) e pelo Decreto nº 6.017/07 (BRASIL, 2007a), apresentando-se como uma ação empreendida pelo Estado na tentativa da construção de um sistema de cooperação. Afirma-se assim, que o Estado é o agente indutor da proposta dos consorciamentos, como forma de abrandar as dificuldades técnicas, financeiras e humanas de execução de serviços públicos pelos municípios.

O conceito de Consórcio Público extraído de sua própria Lei nº. 11.107/2005 é:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº. 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica (BRASIL, 2007, art. 2º alínea I).

¹ O Instituto Brasileiro Geografia e Estatística – IBGE (2010) considera municípios de Pequeno Porte 1, municípios com até 20.000 habitantes e municípios Pequeno Porte 2, municípios de 20.001 a 50.000 habitantes.

Desenvolver na prática o preconizado na Constituição brasileira é um desafio para todas as esferas de governos. Nesse sentido, os municípios nortemineiros vêm utilizando a ferramenta dos Consórcios Públicos Intermunicipais - CPs e se aliando uns aos outros, conforme interesse político e imposição de outras esferas dos governos e de órgãos de fiscalização e controle, especialmente, o Ministério Público.

Os CPs têm concepção interfederativa, ou seja, podem firmar convênios entre entes federativos da mesma esfera, ou não. Assim, os CPs têm a possibilidade de auxiliar os municípios, principalmente de pequeno porte, na gestão dos recursos e processos, na medida em que as demandas comuns podem ser “enfrentadas” coletivamente. Tal procedimento reduz custos de planejamento, gerenciamento e execução, assim como viabiliza, de modo célere a resolução das mesmas (BRASIL, 2007).

Nessa perceptiva, torna-se possível voltar o olhar para a região Norte de Minas Gerais. Nessa, a média de municípios de pequeno porte² é de 92%. A região segue a estatística do Estado de Minas Gerais, que é 92,3%, sendo superior à porcentagem nacional, que é de 89%, (IBGE, 2010). Pode-se dizer que, os pequenos municípios nortemineiros não vêm apresentando êxito em cumprir diversas metas estabelecidas pela legislação brasileira, como por exemplo, o atendimento do Plano Nacional dos Resíduos Sólidos - PNRS, conforme estabelecido pela Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010), que prevê o fim da disposição inadequada dos Resíduos Sólidos Urbanos - RSU's.

O PNRS Lei nº 12.305/2010 determina a extinção dos lixões do país e a substituição por aterros sanitários, além da implantação de projetos de reciclagem, reuso, compostagem, tratamento do lixo e coleta seletiva nos municípios. A lei determinou o prazo de quatro anos para que as cidades se adequassem ao PNRS. Mas, o prazo está vencido desde agosto de 2014. Como mencionado, os municípios não atingiram o preconizado. Nesse sentido, a legislação foi “flexibilizada”, devido à pressão dos prefeitos e o congresso nacional instituiu nova redação ao artigo 54, com a promulgação da Lei nº 2.289/2015 que trata do prazo para adequação dos municípios. Com a nova redação os municípios, conforme escala populacional tem até o ano 2021 para destinarem corretamente seus RSU's:

- I – até 31 de julho de 2018, para as capitais de Estados e de Municípios integrantes da Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;
- II – até 31 de julho de 2019, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes;
- III – até 31 de julho de 2020, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo de 2010;
- IV – até 31 de julho de 2021, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010 (BRASIL, 2015).

No entanto, cabe ressaltar, que a disposição final dos resíduos sólidos é um desafio dos governos, pois dos 5.565, municípios brasileiros, 3.365 ainda, em 2016, dispõem inadequadamente seus resíduos sólidos. Em termos proporcionais, significa que 59% do país ainda utilizam os lixões e aterros controlados como forma de disposição final dos seus RSU's (BRASIL, 2016).

No Norte de Minas Gerais não é diferente. Por essa razão, os governos federal e estadual impõem, por meio de chamamento público, delimitação de área e reuniões de capacitações para a criação de consórcios entre municípios. É o caso do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas - CODANORTE, objeto de estudo dessa pesquisa, que foi instituído primordialmente, por indução do governo do Estado de Minas e do Ministério das Cidades (MINAS GERAIS, 2014).

Todavia, como os estímulos formais para as constituições dos CPs são uma ferramenta recente, a partir do ano de 2005, percebe-se que há desafios a serem superados, pois muitos prefeitos não assimilam com facilidade, quais serviços públicos apresentam-se como positivos pela via do consorciamento e, em muitos casos, não manifestam interesse em participar dos CPs. Outro fator que desmobiliza a participação dos prefeitos em Consórcios são os conflitos políticos e as disputas de poder nos territórios.

Percebe, pelos discursos dos prefeitos, que as adesões aos CPs, de forma geral, não se deram de forma espontânea, mas sim por indução das outras esferas de governo e também por receio de sanções financeiras e legais por parte do Ministério Público. É o caso dos consorciamentos propostos pelo Governo de Minas Gerais para a disposição compartilhada dos resíduos sólidos (MINAS GERAIS, 2012).

Nesse sentido, o governo de Minas Gerais realizou um estudo com apresentações regionais aos prefeitos, com o objetivo de informar e estimular os municípios mineiros na formação de CPs para o atendimento aos serviços públicos passíveis de consorciamento (MINAS GERAIS, 2015).

Outra constatação é que quando os municípios aliam-se uns aos outros, de forma voluntária, o principal objetivo é a captação de recursos públicos junto aos governos federal e estadual e para a realização de processos licitatórios, por meio de compras conjuntas. No entanto, cabe ressaltar, que o envolvimento dos cidadãos é negligenciado.

Ainda há intenções distintas aos objetivos dos CPs, além das citadas acima, são as chamadas Parcerias Público Privada - PPP instituídas pela Lei nº 11.079, que trata das normas gerais para licitação e contratação de Parceria Pública Privada no âmbito da administração pública (BRASIL, 2004).

Não obstante, ressalta-se que as PPPs e as terceirizações, se não orientados corretamente, podem favorecer acordos entre empresas e governos com o objetivo de usufruir do dinheiro público, sem a devida qualidade no serviço prestado. Essa falha é contrária à ideia de cooperação, podendo levar à intervenção do Tribunal de Contas, Ministério Público e, conseqüentemente, ao fracasso do CP.

Portanto, indaga-se, como se dão esses agrupamentos dos municípios? Com quais objetivos os CPs são constituídos? Esses CPs realmente funcionam como fator de desenvolvimento econômico e social dos municípios? Para trazer luz às questões suscitadas, essa pesquisa propõe, enquanto objetivo geral analisar a formação e operacionalização dos Consórcios Públicos Intermunicipais, na região Norte de Minas Gerais, com estudo de caso do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas - CODANORTE.

Complementares a esse, os objetivos específicos buscam compreender as experiências dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil e estudo dos modelos de consorciamentos na Europa; mapear os CPs em ação no Norte de Minas Gerais, bem como a representação desses Consórcios na superação dos desafios das prefeituras na oferta de serviços públicos às suas populações e discutir as relações políticas permeadas nessas formas de cooperação entre

municípios da mesorregião, e; analisar o processo de formação do CODANORTE, assim como as ações do Consórcio em relação ao Programa “Norte sem Lixões”.

Quanto aos aspectos metodológicos, para a realização da presente pesquisa foram adotados os seguintes procedimentos: levantamento de informações acerca dos temas: Consórcios, Experiências Internacionais, Políticas Públicas, Norte de Minas Gerais, Desenvolvimento, Governança, Saneamento Básico e Resíduos Sólidos, identificando autores que apresentam questões referentes como: Josep M. Pascual Esteve, Rudie Hulst e André Van MontFort, Marcelo Lopes de Souza, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Rosani Evangelista, Marcela Cheribine e Vicente Trevas, Daniela Arguilar Camargo e Ricardo Hermany, Guilherme Pereira de Vargas, bem como, buscas em organizações e sites governamentais como Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Secretaria Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais, Fundação Estadual de Meio Ambiente e outros, que se tornaram fundamentais para estruturação do arcabouço teórico desta pesquisa.

Foram realizadas entrevistas com os dirigentes dos Consórcios instituídos no Norte de Minas Gerais, conforme anexo 01 e participação em reuniões de prefeitos e assembleias de Consórcios da região, conforme anexo 03.

Posteriormente, foram confeccionadas figuras representativas dos Consórcios e municípios integrantes, bem como análise dessas representações. As figuras foram desenvolvidas no laboratório de Geoprocessamento da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, por meio do software Arc GIS 10.2.

Outro instrumento para obtenção de informações refere-se às visitas técnicas em municípios do Norte de Minas Gerais: Montes Claros, Pirapora, Patis, Lagoa dos Patos, Claro dos Poções e São João do Pacuí, com o objetivo de pesquisar e registrar por meio de fotografias a realidade local quanto à destinação de seus RSU's.

Analisou-se o “Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III”, municípios integrantes do CODANORTE. Foram realizadas entrevistas, conforme anexo no formulário II, a fim de se comparar as percepções da visita e averiguar as percepções dos gestores públicos quanto à questão dos resíduos sólidos nos municípios antes

da união via consorciamento, como se destinam os resíduos após a adesão ao CODANORTE. Pesquisou-se, também, o programa “Norte sem Lixões”, com entrevista com dois técnicos da área ambiental, respectivamente do CODANORTE e da Associação Municípios da Bacia do Médio São Francisco - AMMESF e uma promotora do meio ambiente da comarca de Montes Claros.

O trabalho está estruturado em três capítulos, no primeiro, suscitaram-se a partir do estado da arte, temas como Consórcios Públicos Intermunicipais – CPs, permitidos pela análise da sua proposta a partir da Constituição de 1988, que trata os municípios como atores centrais da execução de políticas públicas. Apresenta também, a experiência europeia, exemplificada na cooperação internacional dos Conselhos Municipais alemã, os chamados, *Lanndkreises*, que exercem funções de associação cidadã, com poder de decisão das políticas públicas, de interesse regional e local (CAMARGO; HERMANY, 2016).

No segundo capítulo, realizou-se pesquisa bibliográfica com intuito de caracterizar os principais aspectos econômicos e sociais do Norte de Minas Gerais. Posteriormente, realizou-se um estudo de campo dos CPs, instituídos na região, sistematizando os Consórcios Públicos Intermunicipais do Norte de Minas Gerais, em quadro e figuras representativas.

No terceiro capítulo apresenta-se o CODANORTE instituído no ano de 2013, por incentivo dos governos federal e estadual, com o objetivo de auxiliar os 35 municípios consorciados quanto à destinação adequada dos seus RSUs. Analisa-se o “Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo Montes Claros”, fruto do contrato nº 4600049759, entre o Ministério das Cidades com o Estado de Minas Gerais. O documento foi entregue ao CODANORTE em março de 2016 e custou aos cofres públicos 5 milhões de reais.

No entanto, ao discutir o estudo e ações do CODANORTE nos municípios, percebe-se que o documento supracitado não traduz fielmente a realidade de destinação dos RSU's de alguns municípios do CODANORTE, e também, os cenários apontados pelo estudo podem não ser os mais eficientes economicamente e ambientalmente. Discute-se também, as contradições citadas e as alternativas apontadas pelo CODANORTE, sobretudo, com relação ao programa

de educação ambiental “Norte sem Lixões”, que, além disso, apresenta os Aterros Sanitários de Pequeno Porte – ASPP, como forma de destinação adequada dos RSU’s.

Apresenta-se também, um exemplo de como a Alemanha implantou um programa de educação ambiental e diminuição de seus RSU’s, reciclagem e transformação dos resíduos em matéria prima. Os resultados positivos serviram de exemplo para toda Europa e para a Organização das Nações Unidas – ONU (PORTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, 2017)

Contudo, e apesar dos desafios da cooperação, entende-se que se bem direcionados, os Consórcios Públicos Intermunicipais podem ser um suporte, sobretudo, aos pequenos municípios, no atendimento de diversas políticas públicas passíveis da gestão consorciada. Os CPs, quando orientados de maneira estratégica, representam um caminho para o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos municípios.

CAPÍTULO 1

COMPREENDENDO O CONTEXTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Este capítulo faz um panorama teórico-analítico da conjuntura de formação dos CPs, no Brasil e a sua relação com as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro, buscando compreender como a repactuação de obrigações elevou as prefeituras ao status de atores-chaves na oferta de serviços públicos às suas populações, oficializado teoricamente, a partir da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o objetivo desse capítulo é compreender o contexto dos Consórcios Públicos Intermunicipais na escala internacional e nacional. Procurou-se analisar brevemente as tipologias e como são constituídos os CPs na Europa, no sentido de comparar aos modelos de formações dos CPs brasileiros.

Nesse contexto, os CPs são propostas de gestão compartilhada e eficiente dos recursos públicos, levando em consideração as peculiaridades e capacidades de cada região. Em linhas gerais, é tido como um esforço na busca do desenvolvimento dos municípios, por meio da oferta de serviços públicos. Para tanto, o presente capítulo traz os princípios da governança como modelo internacionalmente reconhecido como o mais adequado nas sociedades modernas e democráticas.

Não obstante, convém ressaltar, que as relações de disputas, dominação e poder, enraizados na história da política brasileira ainda, presentes no contexto atual, e muitas vezes contrário aos interesses constitucionais e da efetividade. Assim, o capítulo se encerra tecendo abordagens sobre CPs, território e poder.

1.1 - Os Consórcios Públicos e a Experiência Internacional

Em seu conceitual teórico pode-se dizer que os Consórcios Públicos Intermunicipais são instrumentos para uma ação conjunta na busca de soluções aos problemas comuns enfrentados pelos municípios na oferta de serviços públicos aos seus munícipes (ESTEVE, 2009).

Desta forma, entende-se que essas ações podem ser tomadas pelo poder público na busca da superação de desafios. Lima (2000, p. 986), define que o Consórcio Público:

Implica a ideia de associação, ligação, união e, no âmbito das relações intermunicipais, nada mais apropriado do que a formação de entidades visando o estudo, o acompanhamento, o diagnóstico das soluções que, via de regra, envolvem municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente, em função de forte demanda dos administradores.

Para Caldas (2007) existem quatro definições básicas na literatura acerca do tema. A primeira: os CPs se constituem em uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns. Um segundo conceito define os Consórcios como sendo uma instituição que reúne diversos municípios que se propõem realizar ações conjuntas, com o objetivo de maximizar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes. Na terceira vertente, os CPs se constituem por associação criada para a execução de serviços públicos de interesse comum e somente valeriam para acordos entre os mesmos entes de governo. Por fim, o conceito no qual os CPs são acordos firmados entre diferentes entes, porém da mesma “espécie” com o objetivo de realizar ações de interesse comum utilizando-se os recursos necessários que cada membro dispõe para oferecer.

Nesse sentido, o presente capítulo orienta-se pelos estudos de Hulst e Montfort (2007) que analisam o sistema de cooperação em países europeus: Alemanha, França, Itália, Espanha, Reino Unido, Bélgica, Holanda e Finlândia. Estes países apresentam histórico de experiências em Consórcios Públicos desde os anos de 1960.

Esses autores elencam que a cooperação municipal europeia acontece a partir de dois elementos: a) a relação existente entre os governos locais, governos de esferas superiores e setor privado local; b) a relação entre os governos locais com as iniciativas privadas dependentes de ação pública local, como fundações, autarquias e outras.

As parcerias entre governos locais e governos centrais são a forma preferível para a prestação de serviços públicos locais. Em quase todos os países pesquisados pelos autores, a maior parte dos CPs se destinam à prestação de serviços públicos, os chamados *Public Service Delivery* (HULST, MONTFORT, 2007).

Assim, a prestação de serviços públicos por meios dos CPs é uma realidade vivenciada na Europa a partir de um amplo acordo, para considerar a governança como um novo e mais adequado modelo de gestão das cidades. O que vem se constatando é que a eficácia dos governos democráticos está cada vez mais baseada na qualidade da interação entre os atores sociais, bem como uma interação das relações entre os diferentes níveis de governo (PRATS, 2001).

A governança tem por objetivo alcançar o desenvolvimento econômico, social e institucional de forma sustentável, promovendo uma equidade entre: estado, sociedade e a economia de mercado. Baseia-se nos princípios de respeito, cidadania, participação, tolerância, racionalidade, confiança, compromisso e colaboração (ESTEVE, 2009).

Esteve (2009) afirma que os governos locais são os protagonistas na era da governança e a prefeitura atua como organizadora das demandas coletivas. Nesse sentido, pode-se inferir que os gestores locais devem atuar com planejamento, estratégia e participação dos diversos atores sociais.

O termo governança é comumente utilizado como sendo sinônimo de governabilidade ou bom governo. No entanto, a governança, não se restringe ao bom governo. Como a governança gera as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos, muitas vezes em favor de uns em detrimento de outros, o que em muitos casos, pode gerar “conflitos” entre as partes. O mais importante na governança é o atendimento das

demandas de um maior número cidadãos, respeitando os preceitos ambientais e constitucionais (ESTEVE, 2009).

Ressalta-se que a governança está alinhada ao modelo da cooperação, por se tratar da construção e gestão da construção de redes para o desenvolvimento humano e social de um território, independente das fronteiras administrativas, mas, com necessidades comuns. Nesse contexto, se aplica a justificativa de um acordo por considerar a governança o modelo mais adequado de gestão democrática (PRATS, 2001).

Vargas (2012) aponta que os fluxos de informações, mercadorias, serviços e pessoas se concretizam nos territórios dos municípios. A economia e a sociedade globais se assentam no sistema de cidades.

Por exemplo, se uma estrada que atende vários municípios precisa de obras de infraestrutura como pavimentação, sinalização, duplicação, etc. a ação associada representa maior eficiência na solução do problema, além do custo para cada município ser minimizado.

Nesse sentido, Hulst e Montfort (2007) afirmam que os atores principais para a cooperação em sistema de CPs são os governos locais, e que sem a efetiva participação e contribuição das prefeituras, os Consórcios, mesmo com a indução dos governos intermediários e central têm grande possibilidade de fracasso.

Os CPs europeus se dividem entre a situação de transferência de competência para a tomada de decisões aos órgãos regionais legalmente estabelecidos ou municípios consorciados aderem aos consórcios ou transferem competências estritamente em políticas que fogem completamente a atuação do ente municipal. Há ainda os chamados conselhos regionais em que se podem definir planos de ação ao longo prazo. A decisão de autoridades regionais se dá por decisão do governo central (HULST; MONTFORT, 2007).

O consorciamento intermunicipal na Europa pode ser considerado “puro”, ou seja, quando a cooperação acontece entre os entes governamentais locais, com possibilidade de participação de entes governamentais de esferas superiores como o governo estadual e central e agências governamentais de fomento. Outra nomenclatura é o chamado consorciamento “misto”,

quando essa cooperação ocorre entre o ente governamental local, empresas e organizações privadas, chamadas de regime misto público-privado (HULST; MONTFORT, 2007).

Os autores supracitados destacam que as bases dos consorciamentos são formalizadas por “acordos de cooperação”, que possibilitam aos entes consorciados uma maior oferta de bens e serviços públicos e, que de forma isolada seria mais oneroso e com menos resolutividade, (HULST; MONTFORT, 2007).

Importante destacar, que esse também é o caso do Brasil, onde a maioria dos CPs é baseada em lei como a oferta de serviços públicos de saúde pelo Sistema Único de Saúde - SUS que incentiva a formação de blocos de municípios para utilização comum de equipamentos e profissionais, em uma mesma estrutura física especificamente, para o atendimento da demanda dos pequenos municípios na média e alta complexidade.

Hulst e Montfort (2007) identificaram quatro tipos de cooperação intermunicipal no contexto europeu, apesar de salientarem que na prática há uma variedade de arranjos institucionais, devido às características econômicas, culturais e políticas dos países.

No entanto, Hulst e Montfort (2007, p. 224) descrevem os quatro tipos de CPs mais difundidos na Europa:

- a) Semi-regional government: standing organizations with decision-making authority involved in the planning and coordination of local policies;
- b) Service delivery organization: standing organizations involved in service delivery;
- c) Service delivery agreement: contract based cooperation with respect to service delivery;
- e d) Planning forum: loosely coupled networks involved in the planning and coordination of local policies”.

À luz das análises de Hulst e Montfort (2007), seguem sucintamente, as descrições das tipologias:

QUADRO 01

Descrições das tipologias dos Consórcios Europeus

Semi-regional government
<p>Tem como característica principal atuar como coordenador de políticas públicas e na prestação de serviços públicos diversos. Está relacionado às características de cada região, com relações de interdependência econômica entre os municípios, o que necessita de políticas de planejamento supramunicipal. Nesse quadro se encaixa os CPs em regiões metropolitanas. Há também a consideração da ausência de um governo intermediário e os governos centrais que cumprem o papel de indutor das políticas locais. E a existência de incentivos legais e/ou financeiros para que os governos locais se organizem em governos supramunicipais.</p>
Service delivery organization
<p>O Objetivo é a prestação de serviços públicos. Os municípios se unem para ofertá-los de maneira eficiente e com menor custo. Esse tipo de consorciamento existe de forma espontânea sem a obrigatoriedade de incentivos de outras esferas de governo. Nesse tipo de consorciamento os municípios representam o fator exclusivo para o sucesso. São em sua maioria municípios com baixa população e a união em escala é essencial na oferta dos serviços públicos.</p>
Service delivery agreement
<p>Tem como característica principal o acordo formal entre municípios para prestação de serviços públicos. No entanto, os acordos de cooperação não são permanentes e pode-se introduzir e retirar novos serviços, de acordos com as necessidades. Geralmente, o município maior é coordenador das ações, inclusive com a terceirização de serviços. Os principais benefícios são os custos de gestão e operacionalização.</p>
Planning fórum
<p>Sua principal característica é o baixo comprometimento dos municípios. Esse tipo de CPs é voltado especialmente, em orientações para o desenvolvimento regional, planejamento ambiental, ordenamento territorial. Esse tipo de consorciamento é dividido em três redes distintas: a) caracterizada por municípios com semelhanças e desafios comuns. b) além do item anterior inclui a participação dos governos regional e central, entidades da sociedade civil, empresas, universidades e outros e o c) incluem-se os itens anteriores e ainda exploram as fronteiras regional e nacional, firmando acordos de cooperação, inclusive de caráter internacional.</p>

Fonte: Hulst; Montfort (2007). Org. PRIMO, N. K. M, (2016).

Para Hulst e Montfort (2007) a cooperação intermunicipal europeia propiciou às cidades, pequenas ou grandes, a chance de novas oportunidades de inserção econômica. Países como Alemanha, França, Itália, Espanha, Reino Unido, Bélgica, Holanda e Finlândia, apresentam um grande número de cidades com população reduzida e com dificuldades comuns no atendimento às demandas locais por serviços públicos.

Estudos de Silva (2016) citam a organização de consorciamentos internacionais por parte da comunidade europeia, em especial, a experiência da Itália para a gestão de resíduos sólidos.

Por meio do Decreto Ronchi, editado em 1997, os municípios foram obrigados a planejar as ações e gerir os resíduos sólidos de forma regionalizada por meio da gestão associada. Desta forma, foram criados pelas regiões os ATO's - Âmbitos Territoriais Ótimos. Para as 20 regiões da Itália, há 91 ATO's (BRASIL, 2014). Os ATO's possuem personalidade jurídica em que participam obrigatoriamente todos os municípios. A esses ATO's são atribuídas as competências de planejamento, organização, delegação e controle do serviço de gestão integrada dos resíduos (SILVA, 2016, p.89).

No entanto, a autora ainda destaca que as primeiras experiências de consorciamentos intermunicipais para gestão do saneamento básico (1968) e dos resíduos sólidos urbanos (1980) no Brasil aconteceram antes mesmo da criação dos Âmbitos Territoriais Ótimos na Itália (1997).

É sabido que esses países apresentem bons indicadores econômicos e sociais, mas não se deve acreditar que os mesmos não possuem problemas a serem solucionados. Através da cooperação esses países vêm desenvolvendo estratégias para superação dos desafios da sociedade agravado pela crise europeia e mundial.

Um bom exemplo de cooperação internacional são os Conselhos Intermunicipais da Alemanha, os *Landkreises*. Estes Conselhos possuem papel fundamental no Estado, constituindo-se em uma associação participativa, com membros das comunidades, que tem poder de autoridade local, garantida pela Lei Alemã no artigo 28, inciso II. Cumpre a tarefa de atuação intermediária entre a esfera estadual e municipal. É o principal instrumento para o desenvolvimento regional, local e de apoio aos governos estadual e central na implantação de

políticas públicas de interesse local. Possui dois componentes básicos: primeiro, constitui uma expressão da divisão da administração pública em unidades controláveis e segundo, o cidadão exerce nos municípios o poder soberano especialmente limitado. Toda e qualquer comunidade alemã, com 1.000 a 100 mil habitantes possui o dever de participar de um *Landkreise* (CAMARGO; HERMANY, 2016).

Compreender as experiências internacionais é importante, pois possibilita refletir sobre o mecanismo de formação e atuação desses municípios de forma consorciada. No entanto, sabe-se que a realidade brasileira em muito difere do contexto internacional. Os consorciamentos instituídos no Brasil devem levar em consideração o contexto social, ambiental e político daquele aglomerado de municípios, que em muito se espalha dentro do próprio território brasileiro.

Pode-se afirmar que no Brasil os consorciamentos foram deveras difundidos a partir da Constituição de 1988, que elevou o município a categoria de ente federado e se expandiu para a cooperação entre municípios. Na Europa essa prática é bem mais difundida e apresenta expressivos resultados positivos.

De maneira geral, tanto na Europa quanto no Brasil, a política dos CPs como integrante de uma agenda de desenvolvimento regional depende das condições em que são instituídos, estruturados e como são conduzidos, respeitando as peculiaridades de cada formação e das necessidades territoriais como uma estratégia de desenvolvimento econômico social e na prestação de serviços públicos (HULST; MONTFORT, 2007).

Em ambos os casos, as experiências dos CPs apontam que tal política pode representar um salto positivo, desde que os participantes não se deixem contaminar por questões ideológicas e por interesses contrários aos objetivos dos CPs. Percebe-se que na Europa as questões pessoais são menos invasivas, pois os princípios de eficiência oriundos do modelo da governança são amplamente difundidos e fiscalizados por organismos estatais e pela sociedade.

Um passo, nesse sentido, foi dado pelo governo brasileiro com a publicação do Decreto Presidencial nº 6.021 de 22 de janeiro de 2007, em que foi criada a Comissão Interministerial de Governança Corporativa de Administração de Participações Societárias da União –

CGPAR (BRASIL, 2012). No entanto, ainda há um longo caminho a se percorrer em termos de participação cidadã e qualidade da cooperação. Há, pois, muitos resquícios de uma cultura clientelista, patrimonialista e burocrática. Ainda assim, pode-se perceber que a partir dos anos de 1990 houve uma pequena indicação para uma nova postura da política pública à luz dos princípios da governança. Conhecer outras federações como o caso da Alemanha pode servir de base para que o Brasil planeje programas mais participativos e com poder real de decisão da população, que venha a garantir maior desenvolvimento regional e maior efetivação de políticas públicas de interesse local.

1.2 - O Contexto dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil

A atuação associada de municípios está presente no país desde o século XIX. No entanto, os municípios não podiam, constitucionalmente, ser tratados como entes federados, mas sim como unidades administrativas dos estados membros, as questões municipais eram disciplinadas pelas constituições estaduais (CUNHA, 2004).

A Constituição Federal de 1967, em seu artigo 16, inciso IV, previa a cooperação entre municípios e celebração de convênios com a participação e aprovação das câmaras municipais.

Junqueira (2000) *apud* Oliveira (2004) afirma que o primeiro CP no Brasil se deu na década de 1960, com sede na cidade de Bauru, Estado de São Paulo com atuação na área de promoção social. Cabe salientar que esse CP continua ativo.

Oliveira (2004) destaca as primeiras formas de cooperação intermunicipal no Brasil:

Em pesquisas realizadas nas publicações dos órgãos como Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI) de Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), constatou-se que as primeiras formas de cooperação intermunicipal no Brasil foram duas: a) convênio entre três municípios pernambucanos (Vivência, Bom Jardim e João Alfredo), tendo como objetivo a compra e o uso de um conjunto dos veículos “moto-niveladora” e um “auto-caminhão”, esta cooperação foi firmada em 26/06/1995 (IBAM, 1956); e b) no Estado do Rio Grande do Sul, com a formação da Associação de Municípios do Vale do Rio dos Sinos

(AMVRS), fundada em 25/05/1960, com sede na cidade de Nova Hamburgo (IBAM, 1978, p.131 *apud* OLIVEIRA, 2004, p. 40).

No entanto, a Emenda Constitucional de 1969 aboliu o artigo acima citado, prevendo exclusivamente, que os convênios fossem celebrados entre esferas diferentes de governo (BRASIL, 1967).

Destarte, que esse período foi marcado, na história brasileira, pela gestão militar do ano de 1964 a 1985, em que os mesmos tinham prerrogativas ditatoriais e de centralização de poder na esfera federal. Os municípios só foram considerados entes da federação a partir da constituição de 1988, um dos principais eixos de discussão era a necessidade de descentralização da concentração do poder exclusiva na União. Os municípios receberam uma série de atribuições, no entanto não estavam preparados para assumi-las (VARGAS, 2012).

A Constituição de 1988 trata da autonomia dos municípios como entes federados, já que a mesma Constituição, em seu Artigo 30, conferiu a esses uma série de competências individuais,² além da competência comum as três esferas (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988, que traz inserto em seu Artigo 3º a ressalva:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

O texto da carta magna, assim posto, conclama e conduz o administrador público, independente da esfera, desde que seja dentro da federação brasileira, ao cumprimento de um

² **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 pré-escolar e de ensino fundamental; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; 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.

programa pré-estabelecido. O Artigo 37 da Constituição que trata da administração pública e de seus princípios norteadores.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Para Souza (2004), o planejamento das políticas públicas deve considerar o princípio da eficiência, solicitando do gestor o máximo de proveito dos recursos empregados para a consecução das atividades pública que deve ser executada, atendendo aos interesses da coletividade.

Desta forma, há uma grande margem de possibilidades e articulações que permitem tanto a esfera federal, quanto a estadual e a municipal realizarem ações de cooperação para o atendimento das demandas coletivas, seja essas competências concorrentes ou exclusivas. Contudo, as competências delegadas aos municípios não são passíveis de serem atendidas somente pelas prefeituras, emergindo assim, a necessidade da atuação cooperada entre os diversos atores da cidadania (ESTEVE, 2009).

Para Caldas (2007), a criação de um Consórcio depende de dois fatores locais: a presença de um empreendedor de políticas públicas e um desafio comum para diferentes municípios. Pode-se inferir pela colocação do autor que além dos problemas comuns é preciso que haja um líder, que enxergue nesse tipo de parceria a oportunidade, em termos de atendimento dos objetivos da cooperação que seja compensativa para todos os municípios envolvidos.

Assim, a legislação específica da cooperação iniciou-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998, que alterou o art. 241 e proporcionou as discussões no Congresso Nacional em torno da Lei nº 11.107, de abril de 2005, a Lei dos Consórcios, como ficou conhecida.

A legislação do CPs, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, definiu as normas gerais para contratação de Consórcios pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para objetivos de interesse comum dos entes federados, prevendo que estes podem formar CP, por associação de pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito

privado sem fins econômicos, por prévia celebração do protocolo de intenções, ratificado este por lei de cada ente federado, conforme estabelece em seu artigo 2º (DI PIETRO, 2002).

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007, art. 2º alínea I).

Em seus primeiros artigos traz as vantagens e limitações, estas últimas de ordem constitucional, aos Consórcios que se firmarem:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.
§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação (BRASIL, 2005).

A criação de um CP implica a definição clara de interesse do mesmo e aprovação pelo poder legislativo de todos os entes consorciados. Ainda para sua efetivação são necessárias algumas etapas estabelecidas pela legislação acima citada: a) estabelecimento de um “Protocolo de Intenções”, b) “Ratificação do Protocolo de Intenções”, c) “Estatuto e Regime Interno”, d) “Formalização de um Contrato de Rateio”, e, e) “Contrato de Programa”.

Em caso de alteração ou extinção do contrato do CP, o Decreto nº 6.017 estabelece em seu capítulo quinto, artigo 29 que: “dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”. Ainda em caso de extinção, o referido decreto estabelece que os entes consorciados respondam solidariamente pelas obrigações remanescentes. Os CPs são fiscalizados pelo Tribunal de Contas e este também estabelece normas para a saída de um membro ou exclusão do Consórcio, o que oferece maior segurança jurídica na gestão consorciada.

Através dos CPs, os pequenos municípios possuem maior poder de barganha na negociação e na gestão dos recursos que lhes são direcionados. Os Consórcios possuem concepção interfederativa, ou seja, podem firmar convênios entre os entes federativos da mesma esfera ou não, assim como mais facilidade na captação de recursos públicos e também maior capacidade de celebrar as chamadas Parcerias Público Privadas – PPP – instituídas pela Lei nº 11.079 que trata das normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública (BRASIL, 2004).

Di Pietro (2002) destaca a importância de uma reflexão crítica sobre a política pública dos CPs, além do aumento da divulgação das suas potencialidades e das suas limitações, na celebração das Parcerias Públicas e Privadas, no sentido de evitar que o dinheiro público seja empregado de forma ineficiente e irregular.

Considerando essa realidade ténue emerge uma questão que merece destaque, a terceirização de serviços públicos através dos Consórcios. Uma vez que os CPs fazem uso dos recursos públicos é importante considerar os princípios constitucionais, como a realização de processos licitatórios, para contratação dos serviços e também para seleção pública dos recursos humanos (DI PIETRO, 2002).

As políticas públicas pactuadas aos municípios, previstas no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01; Plano Nacional de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007, Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010; Plano Nacional de Educação Lei 13.005/2014, Plano Nacional de Saúde Lei nº 8.080/1990 e outras, impõem aos administradores públicos, de modo especial o da esfera municipal, o planejamento, execução e fiscalização destas políticas, no âmbito municipal. Apesar de regulamentarem as obrigações das prefeituras, no entanto, percebe-se que em muitos casos, as mesmas não apontam a origem do recurso para o seu cumprimento. Nesse sentido, as prefeituras se veem diante de problemáticas que nem sempre encontram soluções palpáveis, atuando de forma isolada (VARGAS, 2009).

O Estatuto das Cidades Lei nº 10.257/01 regulamenta dois artigos, 182 e o 183 da Constituição. Prioritariamente, trata da função social das cidades, transfere aos municípios as ações de planejamento, participação e fiscalização dos recursos e obras públicas. O Plano Diretor está definido no Estatuto das Cidades como o instrumento básico de planejamento

municipal para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento e expansão urbana do município (BRASIL, 2001).

Como política de planejamento o Plano Diretor deve elaborado pela prefeitura com a participação cidadã, aprovado pela câmara de vereadores, por meio de lei específica e posteriormente, sancionada pelo poder executivo. Visa estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos (SOUZA, 2004).

Para tanto, esse modelo de governo baseado no planejamento e discussão das necessidades sociais está implicitamente alinhavado ao modelo da governança, discutido no tópico anterior. No entanto, é sabido que na prática, muitas vezes, a participação da sociedade não acontece na prática, somente na teoria para constar nos documentos oficiais.

Em se tratando dos gestores municipais, na condução da máquina pública em direção à concretização das várias políticas públicas, nos mais variados setores, ainda encontram dificuldades, seja porque há entraves, pela própria legislação, que muitas vezes, se mostra confusa, ou pela impossibilidade do cumprimento de objetivos impostos aos gestores municipais que muitas vezes, possuem em seus municípios grandes demandas e recursos financeiros e humanos limitados (VARGAS, 2009).

Nesse sentido, os Consórcios tem a possibilidade de auxiliar os municípios, principalmente os de pequeno porte, na gestão de recursos e de processos, na medida em que as demandas comuns possam ser “enfrentadas” coletivamente (CUNHA, 2004).

Como forma de tentar reverter o cenário de restrições financeira e humana e de abrandar a busca pela satisfação das necessidades de suas populações, os municípios se aliam uns aos outros a partir dos Consórcios Públicos Intermunicipais (ESTEVE, 2009).

Cheribine e Trevas (2013) consideram os CPs como um recurso estratégico do Estado brasileiro frente aos desafios de se construir um projeto de nação capaz de edificar uma sociedade mais democrática com uma agenda de desenvolvimento dos territórios dos municípios e seu entorno.

Os CPs têm por finalidade uma gestão mais eficiente dos recursos, respeitando as características e vocações da região. Portanto, pode-se afirmar que se trata de um esforço em busca do desenvolvimento dos municípios, através da oferta de serviços públicos.

Nessa perspectiva, os CPs podem assumir como diferenciais para representar alguma vantagem competitiva na gestão dos recursos financeiros e humanos. Isso porque a capacidade humana, através do uso da tecnologia, altera o meio ambiente. Assim os Consórcios podem funcionar como elo de fortalecimento do federalismo cooperativo, atuando na articulação e na coordenação dos entes federados, em especial daqueles que possuem desvantagem de recursos naturais ou de força de trabalho qualificada.

Os CPs assumem papel no apoio aos gestores municipais quanto à destinação de recursos limitados para o acolhimento de demandas de grande porte. Os CPs possibilitam que demandas semelhantes, de municípios distintos, possam ser agrupadas conjuntamente. Deste modo, pequenos municípios podem unir forças e recursos para a criação de projetos e de serviços de maior porte que acolham demandas regionalizadas (CHERIBINE; TREVAS, 2013).

Pode-se concluir que os Consórcios podem representar braços operacionais das prefeituras em seus desafios de gestão, caso as relações estabelecidas sejam em um sistema de cooperação mútua. Não obstante, sabe-se que em se tratando de relações políticas e de poder, muitas vezes, não é assim que as relações acontecem na prática. Há uma relação velada de disputas de poder, o que pode propiciar o fracasso da proposta de cooperação, como se verifica no tópico seguinte.

1.3 – Território, Poder e Consórcios Públicos Intermunicipais

Território para Milton Santos (2009b) é o espaço onde a história humana se realiza a partir das manifestações da sua existência, por meio das suas paixões, forças, fraquezas e poderes. Acompanhando o pensamento do autor pode-se inferir que território é o lugar onde o homem vive e ao mesmo tempo expressa seus sentimentos e valores.

Levando em conta a ênfase político e administrativa entende-se que território é algo demarcado. São delimitações físicas de municípios, estados, países. Nesse sentido, Raffestin (1993) afirma que:

“A população é tratada como um recurso, como número, distribuição, estrutura e composição. Toda geografia política principiou pela definição de um objeto e se institui num inegável “totalitarismo” do objeto: “A geografia política é isto e não aquilo”! Esse tipo de afirmação é o oposto de uma pesquisa que se define como projeto. Isso significa que postulamos “uma” nova descrição, cuja ambição é lançar as bases de uma nova explicação” (RAFFESTIN, 1993, p.31).

Nesse sentido, Raffestin (1993 p.144) conceitua “território como sendo uma construção humana, a partir do espaço. As relações envolvidas se inscrevem num campo de poder, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço”.

Quanto à organização de um território, suas delimitações se relacionam à visão comercial e aos conflitos políticos, expondo o jogo de poder. O poder no âmbito do espaço-tempo relacional do Estado é definido por Raffestin (1993) como uma combinação de informação e energia, onde se projetou um trabalho, e por consequência, revela relações marcadas pelo poder.

A combinação de informação e energia está relacionada às forças coercitivas de uma “política cujas finalidades não são a expressão de uma necessidade endógena... mas a expressão de uma exógena que determina as finalidades das partes da estrutura que se devem manter” (RAFFESTIN, 1993, p.34).

Estudos de Silva (2016) apontam que a proposta ideal de planejamento a partir do território constitui um caminho para superar a fragmentação, trabalhar em articulação, rompendo velhos paradigmas totalitários construídos historicamente com um planejamento de forma segmentada e desarticulada.

As políticas territoriais não consistem em somente redistribuir recursos e riquezas já criadas e existentes, mas ao contrário, devem despertar os potenciais para a criação de riquezas, iniciativas e coordenações novas. Nesse contexto é que se destacam os CPIs:

Os consórcios intermunicipais emergem como figura estratégica à medida que viabilizam ações de planejamento territorial a partir da cooperação entre municípios, permitindo potencializar a capacidade do setor público na execução de políticas que fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico. Esses, de fato, respondem à necessidade de se criar uma instância regional para execução de políticas públicas de difícil solução apenas no cenário municipal (SILVA, 2016, p. 58).

As relações de poder envolvidas nos arranjos de cooperação, na forma dos Consórcios, são gestadas por políticos, de origem partidária e ideológica distintas. Em muitos momentos há privilégios para determinados grupos, sobretudo, àqueles que contam com o apoio daqueles com poder de mando. Assim, apesar dos objetivos técnicos de indução pela prestação de serviços públicos e políticas de desenvolvimento econômico e social, esses processos são permeados por uma teia de relações de poder. Ora por disputas locais, ora por imposição do Estado.

Silveira e Philippi (2008) destacam que um Consórcio Intermunicipal - CI é uma forma de promover uma maior integração territorial entre os municípios consorciados, aumentando em algumas situações a capacidade de captar recursos e a competência de planejar e realizar ações inacessíveis a uma única prefeitura.

No entanto, os autores destacam que a inviabilidade da constituição dos CPs está centrada de modo preponderante, na incompatibilidade de ideais partidários e na “vaidade” política. Desta forma, deve-se asseverar que no processo de negociação sejam abordados os possíveis benefícios que o Consórcio poderá proporcionar à região e não as disputas sobre quem será o gestor.

Não há dúvidas que os arrolamentos em torno da formação dos Consórcios são cercados de relações de poder, que ficam mais evidentes quando o assunto trata da distribuição dos recursos financeiros e da responsabilização de cada município integrante do consorciamento.

Os municípios brasileiros se encontram com grandes dificuldades no cumprimento das suas obrigações que a cada dia são maiores. Os consorciamentos são na verdade uma alternativa proposta principalmente pelo Estado, como apresentado no tópico anterior. No entanto, sabe-se que a constituição dos mesmos demanda, por parte dos representantes públicos, uma maior

capacidade de analisar e fazer concessões que ultrapassam os desejos pessoais bem como a “ vaidade ” política.

Desta forma, Bitoun e Miranda (2009) pontuam que o planejamento territorial historicamente foi vinculado ao fortalecimento da ação do Estado no espaço. Para os autores, em todos os países atingidos pela redução da atividade econômica o Estado intervém no território, e para isso, mobiliza o conhecimento sobre as regiões seja para implantar grandes infraestruturas, ou para iniciar práticas de ordenamento territorial e de planejamento regional (BITOUN; MIRANDA, 2009).

Sendo assim, o capítulo seguinte tem como objetivo mapear os CPs em ação no Norte de Minas Gerais, bem como a representação desses Consórcios na superação dos desafios das prefeituras na oferta de serviços públicos às suas populações e discutir as relações estabelecidas e permeadas nessas formas de cooperação entre municípios da mesorregião.

CAPÍTULO 2

O NORTE DE MINAS GERAIS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Os objetivos desse capítulo são mapear os CPs em ação no Norte de Minas Gerais, verificar a representação desses Consórcios na superação dos desafios das prefeituras na oferta de serviços públicos às suas populações e por meio de observações, apresentar questões sobre as relações existentes nessas formas de cooperação entre municípios da mesorregião.

Para compreender os CPs nortemineiros realizou-se uma caracterização da região, seus aspectos históricos e políticos mais relevantes, à luz de autores que discutem a região como Costa (1997), Pereira (2007), Barbosa (2014) entre outros.

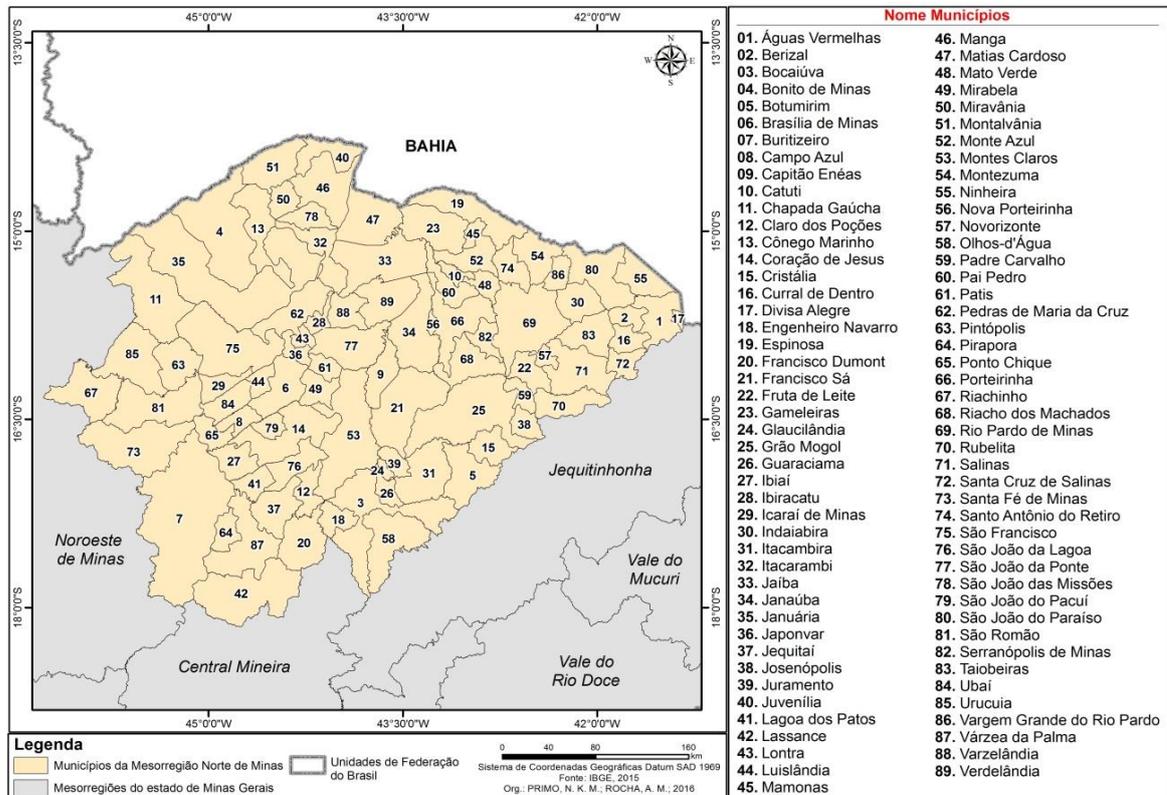
Posteriormente, apresenta-se em forma de tabela, quadro e figuras as representações da pesquisa dos CPs do Norte de Minas Gerais e quais municípios os integram. No esforço de atender aos objetivos propostos, foram entrevistados prefeitos dirigentes dos Consórcios.

Por fim, realizou-se um panorama analítico das relações de disputas de poder e dominação impregnados nessas formas de cooperação entre municípios do Norte de Minas Gerais. Cabe ressaltar, que muitas informações e percepções tratadas nesse capítulo não foram coletadas por meio de entrevistas com os dirigentes dos CPs, apesar destas terem sido realizadas. Trata-se de observações de discursos, ações e conversas informais, através de participação de reuniões de prefeitos, entre os meses de outubro de 2014 e janeiro de 2017 relacionadas à cooperação por associativismo e gestão dos CPs, conforme descritas no anexo 03.

2.1 - Caracterização da região Norte de Minas Gerais

O Norte de Minas Gerais constitui-se uma das doze mesorregiões do Estado de Minas Gerais. É composta por 89 municípios, agrupados em sete microrregiões: Bocaiúva, Grão Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora e Salinas (SILVA, 2015). Essa mesorregião abrange uma área de 127.816,15 Km², onde vivem aproximadamente 1.610.413 habitantes, conforme dados do (IBGE, 2010). A figura 01 apresenta a representação espacial dos municípios que integram a mesorregião.

FIGURA 01 – Municípios da Mesorregião Norte - Minas Gerais, 2016



Fonte: Org: PRIMO, N. K. M.; ROCHA, A. M. 2016

A região abriga desde as planícies do Rio São Francisco, até as terras altas da Serra do Espinhaço, lugares onde a seca dificulta a sobrevivência. Em relação a sua configuração espacial, o Norte de Minas Gerais é uma das maiores mesorregiões do estado e possui uma das redes urbanas menos adensadas. É uma região singular no contexto estadual, seja pelas características naturais que apresenta, seja pelas condições socioeconômicas. Desde o histórico da colonização brasileira a área vem sendo explorada de diferentes formas, servindo, mesmo que de forma complementar, aos interesses da dinâmica do Estado e de suas elites (PEREIRA, 2007).

O Norte de Minas Gerais teve como povoamento inicial a presença de “nações indígenas Tapuias e Caiapós que com sua cultura específica, viviam da caça, pesca, coleta e cultivo de algumas espécies vegetais” (COSTA, 1997, p.78).

O processo histórico de ocupação do Norte de Minas Gerais iniciou-se a partir do movimento de expansão da pecuária, ao longo do São Francisco, sendo que a parte ocidental pertencia a Pernambuco e a parte Oriental, à Bahia. Entre os séculos XVII e XVIII, a região foi sendo ocupada por vaqueiros, originários da Bahia e de Pernambuco, que subiam o São Francisco, e pelos bandeirantes paulistas. (PEREIRA, 2007, p. 101).

Ainda segundo Pereira (2007), esses povos firmaram a sua ocupação nesse território a partir da formação de propriedades rurais e das fazendas utilizadas para a criação de gado, fato que identifica a região como tradicionalmente pecuarista.

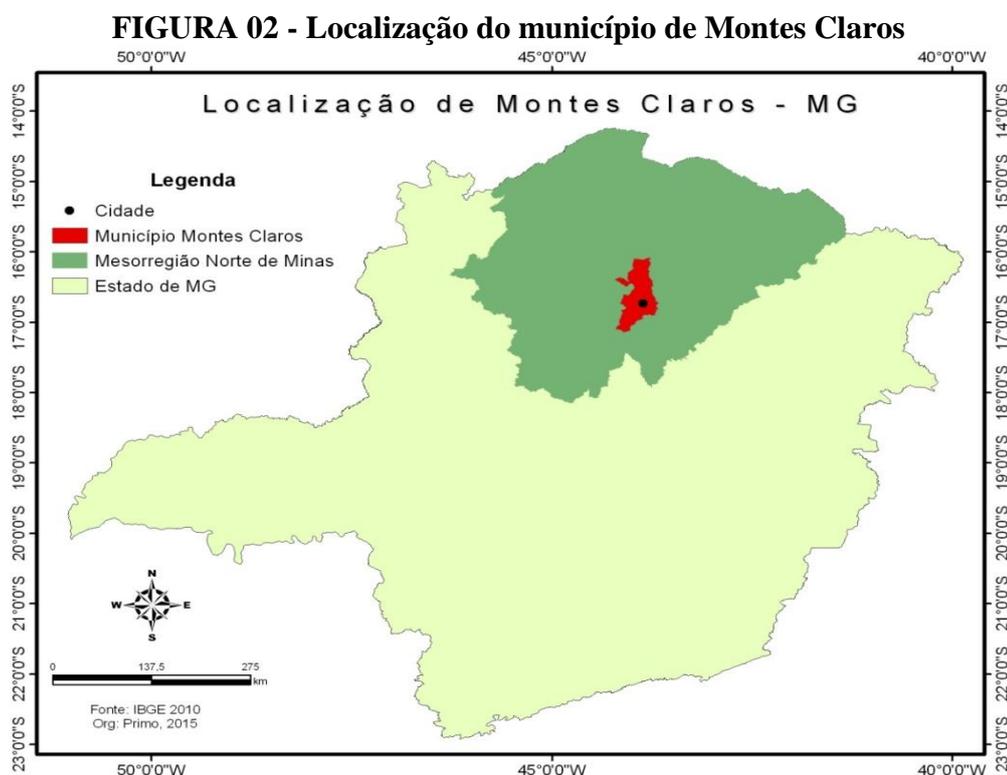
Para Costa (1997), um importante fator que marca o processo de ocupação no Norte de Minas Gerais é a instalação de ferrovias no início do século XX em Pirapora no ano de 1910, Montes Claros no ano de 1926 e Janaúba, em 1934. Tal fato viabilizou a comercialização dos produtos e um maior intercâmbio entre os municípios da própria região.

Do ponto de vista econômico, o Norte de Minas Gerais apresenta contrastes marcantes, provenientes de sua tardia incorporação ao mercado mais moderno. Essa mudança se fez de forma intensa, a partir da intervenção do Estado, agente indutor do desenvolvimento impulsionado fortemente a partir da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, no final dos anos de 1950 (SANTOS; SOUTO, 2014).

Com o advento da SUDENE, o governo do Estado de Minas Gerais e a União projetaram a região nortemineira na área de atuação SUDENE, por meio de auxílio e incentivos fiscais e financeiros para a instalação de novas empresas.

No contexto da SUDENE o centro comercial-administrativo mais importante passa ser a cidade de Montes Claros, quando várias indústrias aqui se instalaram, gerando crescimento econômico, que se refletiu na atividade comercial local. “Algumas outras cidades como Janaúba e Pirapora também apresentaram crescimento significativo, sendo analisadas, nessa classificação, como centros sub-regionais”. (HERMANO, 2006, p.45).

No contexto, de consolidação de Montes Claros como polo regional, percebe-se na figura 02 a localização estratégica do município de Montes Claros com relação a região e ao Estado de Minas Gerais.



Fonte: Org: PRIMO, N. K. M, 2015

É possível verificar no espaço nortemineiro um dualismo, pois apresenta ao mesmo tempo muita pobreza e nichos de desenvolvimento econômico, dados, sobretudo, aos investimentos e

incentivos governamentais, como as obras de barramentos e projetos de irrigação do Jaíba, Gorutuba e Pirapora.

A maioria dos estudos sobre o Norte de Minas Gerais relaciona a região com a pobreza, a seca, a marginalização, o isolamento regional, a dependência dos municípios frente às transferências da União e do Estado, fenômenos que, historicamente, aproximam-na mais do Nordeste brasileiro do que do Sudeste. (PEREIRA, 2007).

Um estudo relevante, de cunho regional, é o trabalho de Rodrigues *et al.* (2000) que publicou uma análise sobre o padrão regional intitulado “Especificidades dos municípios do Norte de Minas Gerais”. O estudo teve como objetivo principal traçar um perfil sócio econômico pós SUDENE. Segundo a pesquisa, na região observa-se de um lado, o uso de técnicas produtivas, com tecnologia moderna e capital intensiva e, de outro lado, a permanência de estruturas tradicionais. (RODRIGUES *et al.* 2000, p.18).

Atualmente, além das atividades desenvolvidas anteriormente como a pecuária, a fruticultura e a indústria percebe-se a ampliação do setor de serviços. A especialização produtiva retrata a nova divisão regional do trabalho. A expansão produtiva é certamente ampla, fato que gera recentes modalidades, aqui, citam-se algumas a título de exemplificação. Permanência, rupturas e transformações são aspectos básicos das atividades presentes na região.

Uma perspectiva atual da região se refere ao seu papel como exportadora de matéria prima para mercados internacionais. Pereira e Ferreira (2014) publicaram um estudo sobre este tema, analisando a logística de comercialização no município de Várzea da Palma. Atualmente, duas empresas exportadoras com domicílio fiscal em Várzea da Palma (figura 03) atuam no mercado internacional, que são a RIMA S/A e a SADA Siderurgia. (PEREIRA; FERREIRA, 2014).

FIGURA 03 – Praça central do município de Várzea da Palma



Autor: PRIMO, N. K. M, 2016.

A RIMA S/A foi instituída na década de 1970, incentivada pelas ações estatais da SUDENE e a SADA Siderurgia iniciou suas atividades na década de 1980. Cabe ressaltar que muitas empresas instaladas com os mesmos incentivos, não conseguiram se manter no mercado, quando os incentivos fiscais diminuíram ou foram extintos. Pode-se dizer que o fracasso dessas empresas não está ligado somente à questão dos incentivos fiscais, mas também à falta de planejamento e estratégia de mercado.

Outra atividade que pode indicar uma tendência regional se refere à mineração. Barbosa (2014) destaca que a partir de 2008 a mesorregião Norte de Minas Gerais passou a ser reconhecida como uma nova fronteira mineral do estado de Minas Gerais. O autor elucida que tal fato ocorreu devido aos projetos de exploração minerária em processo de implantação por grandes empresas.

Trata-se da descoberta de enormes jazidas de ferro no vale do Alto Rio Pardo e encostas da Serra Geral, complexo Norte da Serra do Espinhaço, e também, da exploração de ouro por empresa canadense no município de Riacho dos Machados. Na figura 04 pode-se identificar uma unidade de exploração de minério no município de Rio Pardo de Minas. A obra encontra-se em fase de licenciamento ambiental (BARBOSA, 2014).

FIGURA 04 - Mineroduto no município de Rio Pardo de Minas



Fonte: <http://aconteceunovale.com.br/portal>. Acesso em 20 de junho de 2016.

Como área de interligação do Nordeste e o Sudeste, o Norte de Minas Gerais possui características das duas importantes regiões do país, quer seja pelo dinamismo de alguns setores, que buscam se alinhar às características dos grandes centros do país, quer seja pelos persistentes e longos períodos de estiagem que se assemelham ao sertão nordestino.

A taxa de analfabetismo da região ainda é grande, especialmente se comparada à região metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. Enquanto a RMBH apresenta taxa de analfabetismo, de 4,4%, o Norte de Minas Gerais apresenta índice de 11,7%, como informa o levantamento feito pela Fundação João Pinheiro Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais (PAD-MG), edição 2013 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Outro índice que revela o perfil socioeconômico é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil:

Considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequar à metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

O IDHM ao levar em consideração elementos como renda, educação e qualidade de vida é um instrumento de relevância na compreensão do perfil populacional das diferentes localidades, já que seu resultado representa uma síntese do nível de desenvolvimento econômico, social e de saúde pública dos municípios. O IDHM dos municípios do Norte de Minas está representado na tabela 1.

TABELA 01 - IDHM dos Municípios do Norte de Minas Gerais

Municípios	Classes	IDHM	Municípios	Classes	IDHM
Montes Claros	Alto	0,770	Rio Pardo de Minas	Médio	0,624
Pirapora	Alto	0,731	Campo Azul	Médio	0,621
Bocaiúva	Alto	0,700	Catuti	Médio	0,621
Janaúba	Médio	0,696	Cônego Marinho	Médio	0,621
Glaucilândia	Médio	0,679	Urucuaia	Médio	0,619
Salinas	Médio	0,679	Mamonas	Médio	0,618
Guaraciama	Médio	0,677	Matias Cardoso	Médio	0,616
Claro dos Poções	Médio	0,670	Novorizonte	Médio	0,616
Taiobeiras	Médio	0,670	Santa Fé de Minas	Médio	0,615
Juramento	Médio	0,669	São João do Paraíso	Médio	0,615
Várzea da Palma	Médio	0,666	Ibiaí	Médio	0,614
Mirabela	Médio	0,665	Luislândia	Médio	0,614
Mato Verde	Médio	0,662	Patis	Médio	0,614
Monte Azul	Médio	0,659	Pedras de Maria da Cruz	Médio	0,614
Januária	Médio	0,658	Montalvânia	Médio	0,613
Brasília de Minas	Médio	0,656	Indaiabira	Médio	0,610
Engenheiro Navarro	Médio	0,655	Ubaí	Médio	0,609
Francisco Sá	Médio	0,654	Divisa Alegre	Médio	0,608
Porteirinha	Médio	0,651	Japonvar	Médio	0,608
Gameleiras	Médio	0,650	Ponto Chique	Médio	0,606
Lontra	Médio	0,646	Berizal	Médio	0,604
Jequitaiá	Médio	0,643	Grão Mogol	Médio	0,604
Coração de Jesus	Médio	0,642	Botumirim	Médio	0,602
Manga	Médio	0,642	Águas Vermelhas	Médio	0,601
Itacarambi	Médio	0,641	Padre Carvalho	Baixo	0,599

Nova Porteirinha	Médio	0,641	Pintópolis	Baixo	0,594
São Romão	Médio	0,640	Varzelândia	Baixo	0,594
Capitão Enéas	Médio	0,639	Miravânia	Baixo	0,593
Jaíba	Médio	0,638	Juvenília	Baixo	0,592
São Francisco	Médio	0,638	Ibiracatu	Baixo	0,591
Chapada Gaúcha	Médio	0,635	Pai Pedro	Baixo	0,590
Lagoa dos Patos	Médio	0,634	Montezuma	Baixo	0,587
São João da Lagoa	Médio	0,634	Curral de Dentro	Baixo	0,585
Vargem Grande do Rio Pardo	Médio	0,634	Verdelândia	Baixo	0,584
Serranópolis de Minas	Médio	0,633	Cristália	Baixo	0,583
Riachinho	Médio	0,632	Rubelita	Baixo	0,582
Lassance	Médio	0,629	Santa Cruz de Salinas	Baixo	0,577
Itacambira	Médio	0,628	Santo Antônio do Retiro	Baixo	0,570
Espinosa	Médio	0,627	São João da Ponte	Baixo	0,569
Riacho dos Machados	Médio	0,627	Josenópolis	Baixo	0,564
Olhos-d'Água	Médio	0,626	Ninheira	Baixo	0,556
Francisco Dumont	Médio	0,625	Fruta de Leite	Baixo	0,544
São João do Pacuí	Médio	0,625	Bonito de Minas	Baixo	0,537
Buritizeiro	Médio	0,624	São João das Missões	Baixo	0,529
Icaraí de Minas	Médio	0,624			

Fonte: PNUD, 2010.

A região apresenta 20 (vinte) de seus municípios com baixo IDHM e 66 (sessenta e seis) com IDHM médio e apenas 3 (três) municípios com IDHM alto, conforme apresentado na tabela 01. Ao compararmos o IDHM do Norte de Minas Gerais com média brasileira que é de 0,727 considerado alto e com a do Estado de Minas Gerais que é 0,731 superior ao índice nacional, percebe-se que é necessário novas ações em políticas públicas para a melhoria do cenário regional (PNUD, 2010).

Os municípios do Norte de Minas Gerais, assim como em outras regiões do país, como a região Nordeste apresentam anomalias climáticas, econômicas e sociais. As políticas públicas de desenvolvimento que foram aplicadas pelo Estado, de forma isolada, não foram capazes de promover o desenvolvimento econômico e social (FURTADO, 1972).

Nesse contexto, de contradição e dualismo, emerge a expectativa dos Consórcios Públicos Intermunicipais – CPs, com o objetivo de promover uma maior sincronia entre os municípios. Nesse sentido, apresenta-se no tópico seguinte, um mapeamento e discussão dos Consórcios instituídos na região e suas áreas de atuação.

Pode-se concluir que o Norte de Minas Gerais, apesar de alguns “surto” de desenvolvimento econômico, por intermédio dos incentivos da SUDENE, foi e continua sendo “explorado”

pelas elites, tanto em termos das riquezas naturais, quanto da mão de obra humana. Pensar um projeto de desenvolvimento econômico e social regional é uma teoria incorporada nos discursos da classe política da região, mas com poucas ações práticas. Todavia, a busca pela melhoria dos indicadores sociais, perpassa por um posicionamento crítico dos atores da cidadania, cabendo aos poderes públicos da região atuar como organizador coletivo, no sentido de se planejar e cobrar de forma articulada com o Estado e da União, políticas públicas que representem melhorias reais para a população.

2.2 - Os Consórcios Públicos Intermunicipais do Norte de Minas Gerais

A gestão pública dos municípios apresenta diversos desafios. Atualmente, entre as principais dificuldades enfrentadas pelas prefeituras, sobretudo dos pequenos municípios está a dificuldade de promover o desenvolvimento econômico e social, por meio de atração de investimentos públicos e privados que possam gerar emprego, renda, oportunidades, além de programas sociais e educacionais que possam ocasionar o regaste da autoestima e empoderamento do cidadão ao seu território.

Outro dificultador da condução das prefeituras menores, com população abaixo de 50 mil habitantes, é a falta de profissionais com capacitação técnica e conhecimento para a coordenação de políticas de planejamento e execução de programas e serviços. As mesmas nem sempre conseguem atender as demandas administrativas constitucionais, por exemplo, no desenvolvimento e implementação de políticas públicas como: Plano Diretor, Plano Municipal de Saneamento Básico, Gestão de Resíduos Sólidos, administração dos Ativos da Iluminação pública, projetos Culturais e de Educação, Segurança Pública, Saúde, e, ainda outras temáticas que tangenciam o universo das administrações públicas municipais (AMM, 2013).

Assim, como as demais regiões do Estado de Minas Gerais, os municípios da mesorregião Norte têm utilizado da estratégia dos CPs como alternativa para superar os problemas financeiros e administrativos. As prefeituras do Norte de Minas Gerais, em sua maioria, contam com receita majoritária proveniente dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, por disporem de arrecadação própria insignificante (AMAMS, 2012).

Em entrevista realizada com os presidentes dos consórcios pesquisados e agrupados no quadro 02, todos afirmaram que as transferências voluntárias não são suficientes para cobrir as despesas básicas e essenciais. Sem exceção, todos os municípios do Norte de Minas Gerais participam de pelo menos uma modalidade de Consórcio, como descrito no quadro 02. Verificou-se a existência de várias modalidades de CPs, como de saúde, de iluminação pública, saneamento e resíduos sólidos e recursos hídricos. Todos com o objetivo de auxiliar os municípios a cumprirem seu papel de protagonista na oferta de serviços públicos.

A prefeita do município de Claro dos Poções, Maria das Dores Oliveira Duarte (mandato 2009-2012; 2013-2016) e presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Verde Grande – CISARVG considera o Consórcio uma alternativa para a gestão da média e alta complexidade, especialmente em municípios pequenos que não possuem a infraestrutura adequada para tais procedimentos.

Entre os CPs para prestação de serviços públicos os Consórcios Intermunicipais de Saúde - CIS são os mais difundidos no Brasil e no Norte de Minas Gerais. Isso por que é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e um município com recurso financeiro limitado, não tem condições para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários. Com isso, muitos municípios passam a depender de serviços oferecidos em outros municípios por meio dos Consórcios (COSECS-MG, 2015).

O sistema de cooperação é uma prerrogativa do SUS, no entanto somente com associação de municípios, isto é por meio das pactuações entre municípios há a possibilidade de um paciente de um pequeno município realizar uma internação planejada em outro município (LIMA, 2000).

Os Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais se consolidaram como importante instrumento do SUS e apoio gerencial do governo estadual na operacionalização das redes de

atenção e na oferta de serviços de saúde. Os CIS variam em tamanho, nível de gestão, cultura, perfil epidemiológico e condições assistenciais. Os Consórcios podem variar de 4 (quatro) a 35 (trinta e cinco) municípios e apresentam extensão territorial entre 1.000 e 20.000Km². Em todo o Estado de Minas Gerais há 64 CIS, que atendem cerca de 662 municípios (COSECS-MG, 2015).

No Norte de Minas Gerais, são 10 CIS, incluindo o de Urgência e Emergência – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência do Norte de Minas Gerais - CISRUN que administra o SAMU Macro Norte (COSECS/MG, 2015). Ainda sobre os CIS:

Com relação aos CIS a ideia central é otimizar a qualidade do serviço e dos recursos. Por exemplo, não se faz necessário que todos os municípios tenham um aparelho de ultrassom ou um mamógrafo que, além do alto custo, demandam profissionais especializados, muitas vezes escassos, já que mais de 80% das cidades tem menos de 20 mil habitantes. Consórcio é um ganho de escala. Há consórcios no Estado com todos os equipamentos de saúde que se pode precisar e isso só foi possível graças a este método. O que os municípios precisam ter implantado e que funcione bem é um bom serviço de atenção primária e de logística para transporte dos pacientes (Entrevistada Maria das Dores de Oliveira Duarte, em abril de 2015).

Os CPs da mesorregião Norte de Minas Gerais podem ser melhores visualizados no quadro 02. Foram catalogados 16 Consórcios de municípios em variadas modalidades da política pública. Variam tanto na promoção dos serviços, quanto no nível organizacional. Destacam-se com maior nível de organização humana e orçamentário os Consórcios na área da saúde, e mesmo no contexto da saúde, o de urgência e emergência é o que possui maior aporte de recursos. Os demais Consórcios são variados e em sua maioria multifinalitários, que atuam de forma variada, de acordo com a demanda e vocação dos municípios consorciados.

QUADRO 02

Consórcios da mesorregião Norte de Minas Gerais

Consórcio	Municípios	Finalidade	Data de criação
Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas Gerais (CODANORTE)	Bocaiúva, Botumirim, Buritizeiro, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Cristália, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Francisco Sá, Glaucilândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiaí, Ibiracatu, Itacambira, Japonvar, Jequitaiá, Josenópolis, Juramento, Lagoa dos Patos, Lontra, Mirabela, Montes Claros, Olhos	Criado inicialmente para gerir os resíduos sólidos do Norte de Minas Gerais conforme área demarcada pela Secretaria de Estado de Política Urbana (SEDRU)	Setembro de 2013

	D'Água, Padre Carvalho, Patis, Pirapora, Ponto Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do- Pacuí, Várzea da Palma e Varzelândia		
Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico da Microrregião do Alto-Médio São Francisco (CIAMESF)	Bonito de Minas, Brasília de Minas, Cônego Marinho, Icaraí de Minas, Itacarambi, Januária, Juvenília, Luislândia, Manga, Miravânia, Montalvânia, Pedras de Maria da Cruz, São Francisco, São João das Missões e Ubaí	Reativado para gerir os resíduos sólidos do Norte de Minas Gerais conforme área demarcada pela Secretaria de Estado de Política Urbana (SEDRU)	Criado em julho de 2008, até dezembro de 2010. Reativado em outubro de 2013, na condição de multifinalitário.
Consórcio Intermunicipal Norte-mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco (CIMVALES)	Bonito de Minas, Chapada Gaúcha, Cônego Marinho, Januária, Juvenília, Miravânia, Montalvânia	Auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável, com mecanismo de acesso à água, especialmente para o consumo humano e a agricultura familiar	Janeiro de 2013
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência do Norte de Minas Gerais (CISRUN)	Berizal, Bocaiúva, Bonito de Minas, Botumirim, Brasília de Minas, Buritizeiro, Campo Azul, Capitão Enéas, Catuti, Claro dos Poções, Cônego Marinho, Coração de Jesus, Cristália, Curral de Dentro, Engenheiro Navarro, Espinosa, Francisco Dumont, Francisco Sá, Fruta de Leite, Gameleira, Glaucilândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiaí, Ibiracatu, Icaraí de Minas, Indaiabira, Itacambira, Itacarambi, Jaíba, Janaúba, Januária, Japonvar, Jequitaiá, Joaquim Felício, Josenópolis, Juramento, Juvenília, Lagoa dos Patos, Lassance, Lontra, Luislândia, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Mirabela, Miravânia, Montalvânia, Monte Azul, Montes Claros, Montezuma, Ninheira, Nova Porteirinha, Novorizonte, Olhos D'Água, Padre Carvalho, Pai Pedro, Patis, Pedras de Maria da Cruz, Pintópolis, Pirapora, Ponto Chique, Porteirinha, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, Santa Fé de Minas, Santo Antônio do Retiro, São Francisco, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João das Missões, São João do Pacuí, São João do Paraíso, São Romão, Serranópolis de Minas, Taiobeiras, Ubaí, Urucuia, Vargem Grande do Rio Pardo, Várzea da Palma, Varzelândia, Verdelândia	Prestar atendimento pré-hospitalar de excelência a toda a população da área de abrangência do SAMU Macro Norte/CISRUN, dispondo de colaboradores motivados e capacitados, respeitando, acima de tudo, as pessoas, a vida e os preceitos do SUS.	Janeiro de 2010
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte de Minas Gerais (CISNORTE)	Brasília de Minas, Campo Azul, Chapada Gaúcha, Ibiracatu, Icaraí de Minas, Japonvar, Lontra, Luislândia, Mirabela, Patis, Pedras de Maria da Cruz, Pintópolis, São Francisco, São João da Ponte, São Romão, Ubaí, Urucuia e Varzelândia	O Consórcio Intermunicipal de Saúde foi formado como estratégia responsável de descentralização e de	Setembro de 1995

		municipalização das ações de saúde, partindo da premissa de que é necessária uma parceria entre os municípios de uma mesma microrregião.	
Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Área Mineira da SUDENE (CIMAMS)	Águas Vermelhas, Berizal, Bocaiúva, Botumirim, Brasília de Minas, Buritizeiro, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Cônego Marinho, Coração de Jesus, Cristália, Cural de Dentro, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Francisco Sá, Fruta de Leite, Gameleiras, Glauclândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiaí, Ibiracatu, Icarai de Minas, Indaiabira, Itacambira, Itacarambi, Itamarandiba, Januária, Japonvar, Jequitaiá, Josenópolis, Juvenília, Lagoa dos Patos, Lassance, Lontra, Luislândia, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mirabela, Montalvânia, Monte Azul, Montezuma, Ninheira, Novorizonte, Olhos D'Água, Padre Carvalho, Patis, Pedras de Maria da Cruz, Pirapora, Ponto Chique, Porteirinha, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, Santo Antônio do Retiro, São Francisco, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João das Missões, São João do Pacuí, São João do Paraíso, São Romão, Taiobeiras, Ubaí, Vargem Grande do Rio Pardo, Várzea da Palma, Varzelândia,	Prioritariamente, o CIMAMS foi constituído para atuar na gestão dos ativos da Iluminação Pública e para a criação de uma central de compras. Entretanto, por seu caráter multifinalitário, pode ser integrado a outras áreas da gestão pública.	Julho de 2014
Consórcio União da Serra Geral – (CUSG)	Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Serranópolis de Minas, Verdelândia	Atuação principal na questão do desenvolvimento hídrico e ambiental sustentável dos municípios consorciados.	Novembro de 2009
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Integrado da Microrregião da Serra Geral (União Geral)	Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados, Serranópolis de Minas, Verdelândia.	Apesar da concepção multifinalitária, a função primeira é propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas e transporte em saúde.	Março de 2003
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Grão Mogol (CIS Grão Mogol)	Botumirim, Capitão Enéas, Cristália, Francisco Sá, Grão Mogol, Josenópolis e Padre Carvalho.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	29 de junho de 1995

Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Rio Verde Grande (CIS ARVG)	Claro dos Poções, Coração de Jesus, Glaucilândia, Itacambira, Jequitaí, Juramento, Lagoa dos Patos, São João Da Lagoa e São João do Pacuí.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Abril de 1997
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio São Francisco (CISMESF)	Buritizero, Ibiaí, Lassance, Pirapora, Ponto Chique, Santa Fé de Minas e Várzea da Palma.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Fevereiro de 1996
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto do Rio Pardo (CISARP)	Águas Vermelhas, Berizal, Cural de Dentro, Divisa Alegre, Fruta de Leite, Montezuma, Rio Pardo, Santa Cruz de Salinas, São João do Paraíso, Taiobeiras, Vargem Grande.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Julho de 2005
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Manga (CISMMA)	Juvenília, Manga, Matias Cardoso, Miravânia, Montalvânia e São João das Missões.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Mai de 2006
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Bocaiúva (CIS Portal Norte)	Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama, Joaquim Felício e Olhos D'Água.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Julho de 1997
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Entorno Salinas (CISNES)	Cural de Dentro, Fruta de Leite, Indaiabira, Ninheira, Novo Horizonte, Padre Carvalho, Rubelita, Salinas e Santa Cruz de Salinas.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Abril de 2005
Consórcio Intermunicipal do Alto Médio São Francisco (CISAMSF)	Bonito de Minas, Cônego Marinho, Itacarambi, Januária e Pedras Maria da Cruz.	Propiciar atendimento mais rápido e confortável para a população, com ações descentralizadas em saúde, transporte e pré-agendamento.	Junho de 2006

Fonte: Dados da pesquisa³.

A presente pesquisa aponta 16 CPs no Norte de Minas Gerais. Muitos desses Consórcios são desconhecidos pela população, o que faz necessário maior divulgação e participação popular, além de processos seletivos mais transparentes na contratação de seus técnicos. É recorrente a contratação por indicação política, haja vista, que os dirigentes dos CPs são prefeitos. Os funcionários contratados por apadrinhamentos políticos, em muitos casos, não se enquadram nas exigências de qualificação para a eficácia e eficiência da missão dos CPs.

Outra constatação do estudo é que existem vários Consórcios na mesma microrregião e a fusão de alguns Consórcios, representaria um menor custo de operação e maior representação dos mesmos, levando-se em conta que a finalidade principal do Consórcio é auxiliar no processo de superação focal dos municípios e não somente de captar recursos externos. Assim, se os mesmos não forem aplicados de forma adequada, há a pena de fracasso do projeto (DI PIETRO, 2002).

O caminho para a superação dos desafios dos municípios não é somente financeiro, mas também, de competência técnica. Por isso, ressalta-se a importância da eficiência, legalidade e transparência na gestão dos Consórcios.

Em entrevista, o presidente dos Consórcios União da Serra Geral e União Geral, Hélio Pinheiro da Cruz Júnior, prefeito de Catuti (mandato 2009-2012; 2013-2016), o mesmo relatou que há intenção de fusão dos mesmos, por se tratar de uma mesma área de atuação. Questionado sobre porque a fusão já não pode ser realizada de imediato, Pinheiro explicou que os motivos referem-se a questões de débitos trabalhistas do Consórcio União Geral. Segundo o presidente, primeiro estas questões precisam ser sanadas para posterior unificação e que o trabalho neste sentido está sendo intensificado.

Para Vinicius Versiani, presidente do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas Gerais – CODANORTE, prefeito de Patis (mandato 2013-2016) os

³ Os municípios decidem se participam de nenhum, um, dois ou mais CPs, e como a pesquisa foi realizada nos meses de abril e maio de 2015, posteriormente a esta data, pode ter ocorrido adesão, ou desligamento, por parte dos municípios de algum dos CPs pesquisados.

Consórcios são uma boa ferramenta para a solução conjunta, sobretudo dos pequenos municípios, que podem captar recursos, com maior facilidade, junto aos governos estadual e federal.

César Emílio, presidente do Consórcio Intermunicipal de Municípios da Área da Sudene - CIMAMS e prefeito de Capitão Enéas (mandato 2013-2016), afirma que além de maior facilidade de captação de recursos coletivos o Consórcio viabiliza maior competitividade em compras conjuntas dos municípios. O presidente do CIMAMS explicou que o Consórcio licita medicamentos, peças, máquinas e outros. Os municípios participantes aderem à ata, dependendo das suas necessidades e se analisarem como viável o preço do produto licitado.

José Reis Nogueira de Barros, presidente do Consórcio Intermunicipal Nortemineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco - CIMVALES e prefeito de Bonito de Minas (mandato 2013-2016; 2017-2020), destaca que “o CIMVALES tem sido uma importante ferramenta para o desenvolvimento dos municípios consorciados, através de projetos de captação de água das chuvas com a construção de reservatórios e pequenas barragens”. Isso, segundo o mesmo, vem contribuindo para a fixação das famílias nas áreas rurais, reduzindo a migração para as áreas urbanas.

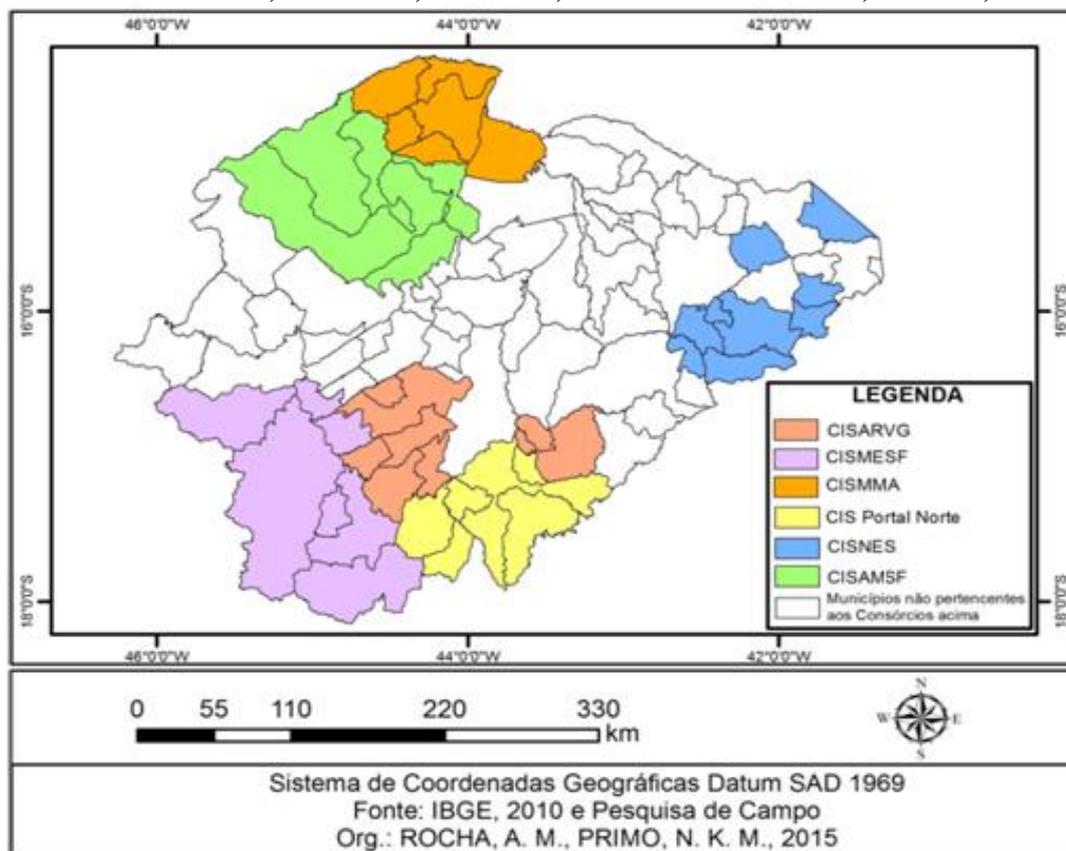
Os discursos feitos pelos representantes do poder municipal demonstram que quando os municípios aliam-se, voluntariamente, na forma de CP, o objetivo primordial é a captação de recursos públicos junto aos governos federal, estadual, celebração de PPP e ainda, para a realização de processos licitatórios, por meio de compras conjuntas. No entanto, o contribuinte, ou seja, os cidadãos não são convidados a participarem das decisões das políticas públicas, regional e local.

Com o objetivo de demonstrar a distribuição espacial dos CPs no Norte de Minas Gerais, confeccionou-se, no laboratório de Geoprocessamento da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, por meio de programa software Arc GIS 10.2 as figuras dos Consórcios na mesorregião, conforme figuras: 05, 07, 09 e 10 expostas ao longo deste capítulo.

Na figura 05 apresentamos os Consórcios Intermunicipais de Saúde na mesorregião em estudo, são eles: CISARVG da microrregião do Alto Rio Verde Grande, com a participação de 9 (nove municípios); CISMESF, da região do Médio São Francisco com o agrupamento de

7 (sete) municípios; CISMMA, da região de Manga, com a inclusão de 6 (seis) municípios; CIS Portal Norte, da microrregião de Bocaiúva, composto por 6 (seis) municípios; CISNES, da microrregião de Salinas, com 9 (nove) municípios e CISAMSF, da microrregião do Alto Médio São Francisco composto por cinco municipalidades.

FIGURA 05 - CISARVG, CISMESF, CISMMA, CIS PORTAL NORTE, CISNES, CISAMSF



Fonte: Dados da Pesquisa. Orgs. ROCHA, A. M.; PRIMO, N. K. M. 2015.

Para se compreender a realidade local de um pequeno município, segue a caracterização de São João do Pacuí. O município possui uma população estimada em 4.369 habitantes, uma área em extensão territorial de 415.922 Km² (IBGE, 2010) e como demonstrado na tabela 01 possui Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, de 0,625, considerado médio

pela ONU. São João do Pacuí possui belezas naturais, como Rio Pacuí e suas cachoeiras, tradição turística religiosa da “milagrosa Santa da Pedra”, atraindo romeiros de várias partes do Brasil.

No entanto, a atividade econômica é restrita a agricultura familiar. A maior fonte de renda do município é a prefeitura que se enquadra no percentual populacional 0.6⁴, com menos de 10 mil habitantes. Nesse sentido, São João do Pacuí assim como outros municípios de mesma faixa populacional, recebe mensalmente por meio da transferência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM uma média de R\$ 400.000,00 divididos em três parcelas, geralmente creditados nos dias 10, 20 e 30 de cada mês. (AMM, 2015).

Percebe-se, que a prefeitura de São João do Pacuí representa o maior gerador de recursos financeiros do município. Com esses recursos tem que manter os serviços públicos e obras estruturantes, além de custear os pagamentos dos servidores. Assim, pode-se inferir, acompanhando o discurso do prefeito Arismar Araújo Barbosa (mandato 2013-2016, 2017-2020) que relata não ser possível uma prefeitura 0.6 e com praticamente nenhuma arrecadação própria, atuar em todas as frentes exigidas pela gestão pública municipal. Assim sendo, o prefeito afirma que os CPs dos quais o município participa são essenciais, para que a prefeitura possa promover uma administração mais eficiente. O município participa de 4 (quatro) CPs, sendo: CODANORTE, CIMAMS, CIS ARVG e CIS RUN. A figura 06 apresenta a avenida central da cidade de São João do Pacuí.

FIGURA 06 – Cidade de São João do Pacuí

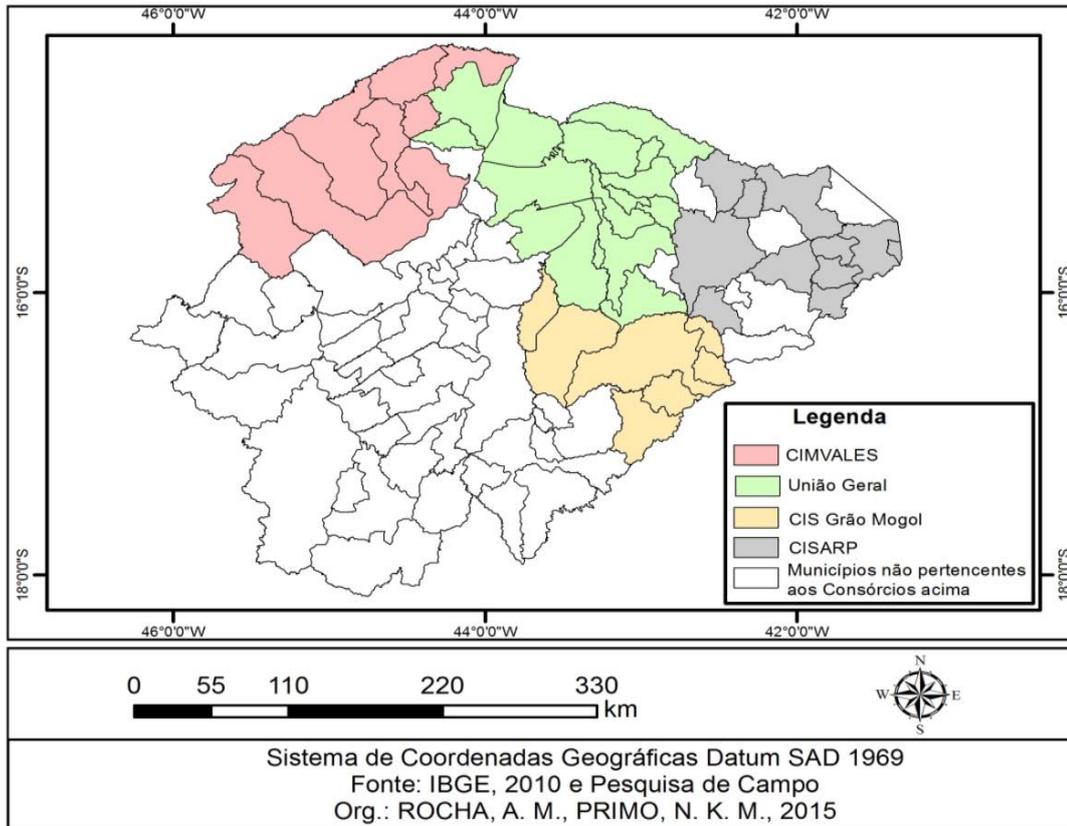
⁴ O Fundo de Participação dos Municípios – FPM Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, refere-se às transferências voluntárias sobre o Imposto de Renda - IR e Imposto sobre Produtos, da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Com relação ao repasse aos municípios, o fator preponderante para a classificação é a faixa de habitantes: Até 10.188 - **0,6**; De 10.189 a 13.584 - **0,8**; De 13.585 a 16.980 - **1,0**; De 16.981 a 23.772 - **1,2**; De 23.773 a 30.564 - **1,4**; De 30.565 a 37.564 - **1,6**; De 37.565 a 44.148 - **1,8**; De 44.149 a 50.940 - **2,0**; De 50.941 a 61.128 - **2,2**; De 61.129 a 71.316 - **2,4**; De 71.317 a 81.504 - **2,6**; De 81.505 a 91.692 - **2,8**; De 91.693 a 108.880 - **3,0**; De 101.881 a 115.464 - **3,2**; De 115.465 a 129.048 - **3,4**; De 129.049 a 142.632 - **3,6**; De 142.633 a 156.216 - **3,8** Acima de 156.216 **4,0**. Não tem um teto de valor financeiro de repasse, oscila conforme a arrecadação (Secretária do Tesouro Nacional, 2016).



Autor: PRIMO, N. K. M, 2015.

Na figura 07 identifica-se o Consórcio Intermunicipal Norte-mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco, CIM VALES, com a incorporação de sete municípios. O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Integrado da Microrregião da Serra Geral (União Geral) agrupa 16 municípios. O consórcio União Geral, apesar de ser multifinalitário, ou seja, pode atender dentro de diversos setores públicos, sua função primordial é de atribuições de Consórcio de Saúde. O CIS Grão Mogol é específico da saúde, da microrregião de Grão Mogol, sendo composto por sete municípios. O CISARP, voltado para a área da saúde, contempla a microrregião do Alto do Rio Pardo com 11 municípios participantes.

FIGURA 07 - CIM VALES, UNIÃO GERAL, CIS GRÃO MOGOL, CISARP



Fonte: Dados da Pesquisa. Orgs. ROCHA, A. M.; PRIMO, N. K. M. 2015.

Como mencionado, os CPs na área da saúde representam a maioria na região. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde são responsáveis pelo transporte e atendimento dos municípios menores aos hospitais e centros de saúde, localizados nos municípios polo e referência, pactuados junto ao Sistema Único de Saúde - SUS. A figura 08 representa um dos ônibus do CIS União Geral. Esse veículo é destinado ao transporte dos pacientes do município de Pai Pedro aos polos de saúde em Janaúba e Montes Claros.

FIGURA 08 - Ônibus do CIS União Geral destinado ao transporte de pacientes do Município de Pai Pedro

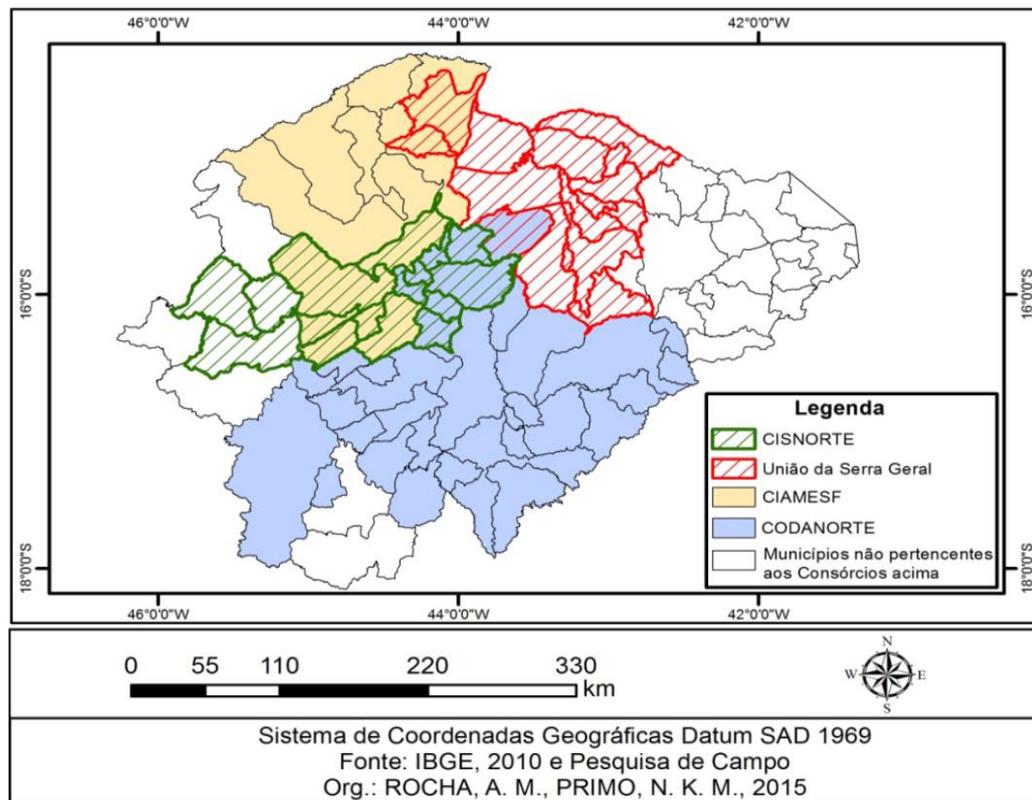


Autor: PRIMO, N. K. M, 2016.

A figura 09 apresenta o CISONORTE, de saúde, da microrregião de Brasília de Minas, composto por 18 municípios, com seu trabalho destacado e reconhecido em termos organizacionais, infra-estrutura e organização em saúde pelo Conselho (COSECS 2015). O Consórcio União da Serra Geral atua, primordialmente, no desenvolvimento hídrico e ambiental dos municípios da microrregião de Janaúba, com a adição de 13 municipalidades. O CIAMESF é o Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico da microrregião do Alto Médio São Francisco, que foi reativado em outubro de 2013, com o objetivo de gerir os resíduos sólidos do Norte de Minas Gerais conforme área demarcada pela Secretaria de Cidades e de Integração Regional - SECIR, sendo composto por 15 municípios das microrregiões de Januária e Manga. O Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas Gerais, CODANORTE, composto pela associação de 35 municípios do Norte de Minas Gerais, tem o objetivo primordial de gerenciamento dos resíduos sólidos destas municipalidades e objeto de análise do capítulo 3.

Além dos CPs apontados na pesquisa, posterior a mesma foi detectado o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos do Entorno de Salinas - o CIGRESES, que foi instituído em 18 de novembro de 2013 com o objetivo de gerir os resíduos sólidos do Norte de Minas Gerais conforme área demarcada pela SECIR e conta com a participação de Salinas, Novorizonte, Rubelita, Fruta de Leite, Santa Cruz de Salinas, Curral de Dentro, Padre Carvalho. No entanto, cabe ressaltar que nenhum representante do consórcio foi localizado e não consta nenhuma atividade da sua proposta de criação em andamento.

FIGURA 09 - CISNORTE, UNIÃO DA SERRA GERAL, CIAMESF, CODANORTE



Fonte: Dados da Pesquisa. Orgs. ROCHA, A. M.; PRIMO, N. K. M. 2015.

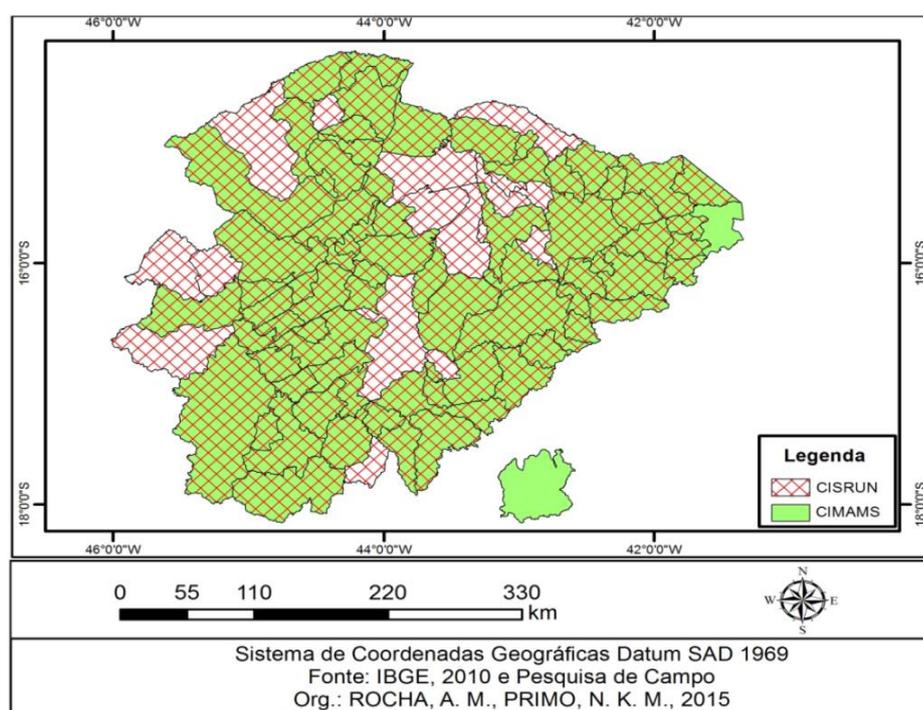
A figura 10 apresenta os Consórcios Intermunicipais de Saúde da Rede de Urgência do Norte de Minas Gerais - CISRUN. O CISRUN gerencia o Serviço Móvel de Urgência - SAMU no Norte de Minas Gerais. O CISRUN possui 86 municípios consorciados, sendo o CP, na área da saúde, mais representativo seja em número de associados, seja em orçamento, cerca de 51.000,000,00 anual. Ressalta-se que a cidade de Montes Claros recebe pacientes de praticamente todas as cidades conveniadas ao CISRUN por ser referência regional no atendimento em situações de urgência e emergência.

Já o Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Área Mineira da Sudene - CIMAMS é um consórcio criado pela Associação de Municípios da Área Mineira da Sudene - AMAMS. Foi instituído na modalidade de multifinalitário, ou seja, pode receber diversas políticas públicas passíveis de consorciamento. No entanto, o CIMAMS foi instituído com a função prioritária de atender os municípios quanto ao cumprimento da resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) de n°. 414/2010 que transferiu aos prefeitos a responsabilidade de gerir os “ativos da iluminação pública”, bem como, elaboração de projeto, implantação,

expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública, desde dezembro de 2014.

O CIMAMS, através de licitação nº. 001/2014 contratou uma empresa para o atendimento dos municípios com relação a Iluminação Pública, cabendo aos municípios os trâmites financeiros de arrecadação e pagamento do serviço. Na ocasião de sua criação, em agosto de 2014, o CIMAMS foi composto por 71 municípios.

FIGURA 10 - CISRUN, CIMAMS



Fonte: Dados da Pesquisa. Orgs. ROCHA, A. M.; PRIMO, N. K. M. 2015.

Geralmente, os municípios participam de mais de um CP, como demonstrado no quadro 02, em áreas ou setores diferenciados como saúde, desenvolvimento e projetos hídricos, iluminação pública e resíduos sólidos. Há ainda a possibilidade de criação de novos CPs na área de segurança pública. Em diálogo, no mês de abril de 2016, com o Prefeito do município de São Francisco, Luiz Rocha Neto, mandato (2009-2012, 2013-2016), o mesmo afirmou está em fase de negociação final a instalação do referido Consórcio na microrregião de seu município, e que analisa os Consórcios como uma forte tendência para o desenvolvimento social, econômico e ambiental dos municípios.

Isso é um indicativo das dificuldades enfrentadas pelos municípios para prestação de determinados serviços. Em geral, esses serviços demandam de alto investimento financeiro, o que é uma limitação para a maior parte dos municípios da mesorregião, uma vez que os mesmos possuem baixa arrecadação financeira dependendo majoritariamente do Fundo de Participação dos Municípios para financiar os serviços públicos essenciais para a população. Além disso, a falta de pessoal técnico qualificado no quadro de funcionários públicos municipais é outra dificuldade enfrentada pelos prefeitos para prestar determinados serviços públicos de qualidade às suas populações.

2.3 – Relações de Poder e os Consórcios do Norte de Minas Gerais

Muitas informações e percepções tratadas nesse tópico não foram coletadas por meio de entrevistas com os dirigentes dos Consórcios. São observações de discursos, ações e conversas informais, a partir de participação em reuniões de prefeitos (figura 11), realizadas na Associação de Municípios na Área Mineira da SUDENE - AMAMS, entre os meses de outubro de 2014 e janeiro de 2017 e outras relacionadas à cooperação por associativismo e gestão dos CPs, conforme anexo 03.

FIGURA 11 - Reunião de transição de mandato entre Prefeitos atuais, eleitos e Ministério Público, no dia 21/10/2016, na sede da AMAMS



Autor: PRIMO, N. K.M, 2016.

Observa-se, que as prefeituras do Norte de Minas Gerais estão se organizando no formato dos CPs, na tentativa de solucionar seus maiores desafios em ofertar serviços públicos no âmbito municipal. Os gestores municipais vêm se aliando uns aos outros, em sua maioria de forma

indutiva, para atender a legislação de competências pactuadas aos mesmos e como não conseguem atender isoladamente e, conforme já discutido nessa pesquisa, há incentivos governamentais de aporte de recursos através do consorciamento dos municípios (MINAS GERAIS, 2012).

Cabe ressaltar, que tanto os Consórcios como as Associações de Municípios são instrumentos de cooperação municipal. Todavia, a Associação de Municípios da Área Mineira da Sudene - AMAMS, a maior da região, com sede em Montes Claros e a Associação de Municípios da Bacia do Médio São Francisco - AMMESF, com sede em Pirapora, são as duas Associações de Municípios existentes no Norte de Minas Gerais. Estas buscam aumentar a representatividade, vocalizando o interesse e as demandas dos municípios e da região junto aos governos federal e estadual.

Já o Consórcio busca a cooperação para a prestação de determinados serviços públicos que sozinhos os municípios encontram dificuldades em ofertar, como é o caso do CODANORTE que atua na disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos de seus municípios.

A definição dos prefeitos presidentes tanto das Associações de Municípios, quanto dos CPs, é realizada por meio de votação entre os prefeitos da região. No entanto, o fator primordial é a indicação de um determinado deputado, representante da base aliada do governo estadual ou federal ou inversamente. Essa prática gera disputas severas e muitas vezes, danosas aos objetivos propostos pela finalidade da Associação ou do CP.

Por exemplo, se um prefeito “A” que almeja à presidência de determinada Associação ou CP não é eleito, pode ser porque o deputado que o apoiou não conseguiu articular com os demais prefeitos uma votação que garantisse a sua vitória. Na maioria das vezes, o que se percebe é que o prefeito “A” além de não cumprir suas obrigações como partícipe, o mesmo articula juntamente, com o deputado aliado, para que outros prefeitos de seu “grupo” o façam também, e, nesse sentido, sela-se um embate velado de relações de perseguição e jogo de interesses e poder, a fim de descredenciar a gestão do prefeito “B” eleito e conseqüentemente de toda a composição política.

Com relação aos CPs na área da Saúde, maioria no Norte de Minas Gerais, a disputa maior é com relação ao CISRUN, por se tratar do CP com maior aporte financeiro. De acordo com a deliberação CIB-SU/MG 2.882 de 17 de fevereiro de 2016 o financiamento do SAMU 192 no âmbito Macro Região de Saúde do Norte do Estado de Minas Gerais é organizado da seguinte maneira: 6% Municípios 54% Estado 40% Ministério Saúde. E cada município participa na forma de rateio de 2.800 reais por consorciado, perfazendo um orçamento de 51 milhões para o ano de 2016 (MINAS GERAIS, 2016).

Para a presidência desse CP há uma verdadeira disputa de poder. Nos bastidores, deputados e prefeitos se articulam com o objetivo de liderar e vocalizar a urgência e emergência na área da saúde na região. Sabe-se que a figura do presidente goza de privilégios de mídia espontânea, além de maior prestígio junto aos governos estadual e federal, o que facilita a conjuntura de novas intenções políticas.

Percebe-se também que quando há a troca de prefeitos na presidência do CISRUN/SAMU Macro Norte ocorre concomitantemente a demissão de determinados funcionários que exercem cargos de confiança que são substituídos por outros favoráveis ao presidente atual. Aqueles que foram desligados, no entanto, empreendem um verdadeiro esforço com o objetivo de descredenciar a atual gestão.

Outra análise é que não existe um lado A e um B definido. Dependendo do poder de articulação, sobretudo dos deputados votados na região e interesses políticos, aliados passam a ser adversários e adversários se tornam aliados. A “traição” é explicada como ato do gestor que visa o interesse público, porque tal candidato tem mais chances de atração de benefícios para as Associações e CPs. No entanto, nos bastidores há verdadeiras rodas de negociações e troca de apoios e favores.

Contudo, analisa-se por meio de entrevistas com os dirigentes de Consórcios em Saúde (CIS) e prefeitos usuários do sistema que a experiência em CIS no Norte de Minas é positiva e de extrema importância, sobretudo, como já mencionado, para os pequenos municípios. Sem os CIS ficaria inviável tais municípios gerirem os serviços de saúde de média e alta complexidade, e a demanda por emergência e urgência de forma particular, por ordem econômica, humana e estrutural.

Outro CP que chama a atenção é o Consórcio Intermunicipal de Área Mineira de Municípios (CIMAMS), apesar de multifinalitário, foi instituído com o objetivo de atender a Resolução Normativa nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que transferiu para as prefeituras a responsabilidade pela elaboração do projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública.

Ressalta-se que ANEEL justifica a transferência dos ativos da iluminação pública aos municípios baseado no artigo 30, inciso I da constituição e tratado no capítulo I, desse trabalho, como competência e interesse local.

Depois de um amplo processo de discussões e prorrogações do prazo, em dezembro de 2014, os municípios se viram obrigados a assumir os ativos da iluminação pública. Nesse contexto, o CIMAMS, através do pregão presencial nº 0001/2014 contratou uma empresa especializada na execução de serviços de engenharia elétrica para prestar os serviços de manutenção corretiva e preventiva de iluminação pública dos municípios.

A partir da contratação da referida empresa, reclamações de inadimplência por parte da empresa com relação às prefeituras, e, por outro lado, reclamações das prefeituras com relação à demora nas substituições dos serviços prestados, causaram vários rompimentos de contratos. De maneira informal, ouviu-se muitos rumores de desavenças entre integrantes da gestão do CIMAMS e diretoria da empresa, o que explica o encerramento do contrato e a realização de outras licitações da mesma natureza.

O CIMAMS realizou novos processos licitatórios para atender aos seus consorciados. Por meio dos processos licitatórios números 0008/2015, 001/2016 e 002/2016 foram contratadas quatro novas empresas para prestação dos serviços de iluminação pública aos municípios.

Além do objetivo da iluminação pública como já mencionado no tópico anterior, o CIMAMS realizou processos licitatórios para compras coletivas em medicamentos, peças e equipamentos, passagens aéreas, serviços de gerenciamento eletrônico de documentos, locação de máquina e equipamentos.

Em entrevista com o gestor do CIMAMS, Luiz Lobo, foi destacado que o Consórcio representa um recurso estratégico para os municípios, que os valores contratados nas

licitações são inferiores aos praticados no mercado e que representam ganhos em escala e maior agilidade dos municípios nas respectivas aquisições e contratações.

Com relação aos Consórcios para destinação de resíduos sólidos observa-se que os CPs instituídos na região – CODANORTE, CIAMESF e CIGRES não se deram de forma espontânea. Foram induzidas pelo governo federal através do Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e Fundação Nacional de Saúde, e pelo governo estadual através da Secretaria de Cidades e de Integração Regional - SECIR, pelo convênio para incentivo de criação de CPs nessa área (MINAS GERAIS, 2012).

Cabe ressaltar que o CODANORTE é o único CP na área de resíduos sólidos na região Norte de Minas, que vêm desenvolvendo projetos e ações, para de fato, destinar adequadamente dos RSU's, bem como projetos em educação ambiental. Se as mesmas vão conseguir atender aos objetivos propostos, não se pode prever, sobretudo como mencionado anteriormente, o fato dessas relações serem permeadas por desavenças e interesses conflitantes.

Em se tratando de desenvolvimento ambiental, vale ressaltar que o terceiro capítulo trata de um estudo de caso, a fim de analisar a resolutividade e efetividade do CODANORTE, com relação aos seus 35 municípios consorciados, quanto ao atendimento da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010) que determina o fim dos lixões e aterros controlados em todo o Brasil.

CAPÍTULO 3

O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DO NORTE DE MINAS - CODANORTE

Os objetivos desse capítulo são analisar as bases teóricas da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2007, inserida no Plano Nacional de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007 e apresentar as bases de formação e estruturação do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE, bem como demonstrar as cobranças do Ministério Público do Meio Ambiente quanto ao atendimento da legislação dos RSU's.

Objetiva também, caracterizar o perfil de disposição dos RSU's dos municípios integrantes do CODANORTE por meio das visitas *in loco* e análise do Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos polo Montes Claros - dos municípios integrantes do CODANORTE, realizado pela SANEHATEM Consultoria e Projetos LTDA, pelo contrato nº 4600049759, do Programa PAC SANEAMENTO MCIDADES / CAIXA/ SEDRU / COPASA. Apresenta argumentos mostrando que o estudo supracitado não condiz fielmente com a realidade dos municípios do CODANORTE, além do alto custo de investimento para a implantação dos cenários propostos pelo estudo.

Apresenta alternativas apontadas pelo CODANORTE, sobretudo, com relação ao Programa “Norte sem Lixões”, que visa implantar um projeto de educação ambiental com a diminuição e reciclagem dos RSU's e a construção de Aterros Sanitários de Pequeno Porte - ASPP. Demonstra também, enquanto exemplo internacional, como a Alemanha, por meio de projetos de educação ambiental e reciclagem conseguiu implementar uma política ambiental participativa e exitosa dos seus RSU's.

3.1 - A Legislação dos Resíduos Sólidos, CODANORTE e Ministério Público

A intensificação da migração do homem do campo para a cidade, a partir da segunda metade do século XX, representou um marco no crescimento das cidades brasileiras e implicou a necessidade de se construírem políticas públicas específicas, como habitação, infraestrutura urbana e saneamento básico.

Segundo dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), 84,36% da população brasileira vive em cidades, então o desafio de se buscar o equilíbrio está nas mãos em grande parte dos governos locais. Assim, pode-se afirmar que a qualidade de vida nas cidades dependerá de como são estabelecidas as relações entres os diferentes atores urbanos no presente.

No tocante ao saneamento básico foi instituído em 1968 o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, que prioritariamente, concentrava os investimentos nas áreas de abastecimento de água com centralização no governo federal, companhias de saneamentos estaduais e privatizações do setor (BRASIL, 2014).

Pode-se dizer que o marco do saneamento básico se deu por meio da Lei nº 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento Básico, que definiu como obrigatório que os municípios elaborassem seus Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB (BRASIL, 2007).

A referida Lei conceitua o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2007).

Não obstante, cabe ressaltar que boa parte dos municípios brasileiros não elaborou seus Planos Municipais de Saneamento Básico nos prazos estipulados pela legislação, que em princípio tinha como prazo final o mês de dezembro de 2010. Por isso, através do Decreto Federal nº 8.211, o prazo foi prorrogado para dezembro de 2015. E novamente, prorrogado, para dezembro de 2017, pelo decreto nº 8.629, assinado em dezembro de 2015.

Em diálogo com o responsável técnico da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA em Minas Gerais, Sérgio Abucater, foi informado de maneira não oficial que apenas 31% dos municípios brasileiros têm seus PMSB elaborados e aprovados pelos legislativos municipais.

A Política Nacional do Saneamento Básico está intimamente ligada ao Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, que define o acesso aos serviços de básicos de saneamento como um direito do cidadão à cidade (BRASIL, 2001).

O Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB é composto pelo planejamento e disponibilização dos seguintes serviços: a) Abastecimento de água potável; estabelecendo os critérios para o abastecimento, destinado ao consumo humano e as atividades econômicas, levando-se em consideração a realidade local; b) Esgotamento sanitário; implantação do sistema na zona urbana e proposição de alternativas para o tratamento do esgoto sanitário em áreas rurais, considerando a realidade local; c) Drenagem de águas pluviais; estabelecimento de diretrizes para os serviços de drenagem urbana, considerando o critério de ocupação do solo, redução de áreas impermeáveis e medidas para reduzir os riscos de enchentes e erosão, com medidas que levem em conta as características locais; d) Limpeza urbana e manejo e destinação dos RSU's (BRASIL, 2007).

A referida legislação do PMSB determina que a participação da sociedade se faça presente e participante em todo o processo de diagnóstico, elaboração, propostas de intervenções com base em análise de cenários e estabelecimentos de prioridades e revisão.

Percebe-se que não há um esforço verdadeiro por parte do poder público brasileiro, em trazer os atores da cidadania ao centro do debate, discutir os orçamentos públicos e sua aplicação. Por outro lado, pode-se dizer que muitos atores sociais não exercem o seu papel por falta de esclarecimento dos seus direitos e deveres como contribuinte. Assim, pode-se afirmar que, as relações estabelecidas no caso brasileiro são fragilizadas e essa deficiência é alimentada pela omissão do poder público.

Não obstante, observa-se que, em muitos casos, a participação social na elaboração do PMSB é irrisória e fictícia, inserida apenas, como parte obrigatória para atingir o objetivo de aprovação pelos legislativos municipais e pelos órgãos de controle e fiscalização, com o intuito de assegurar os recursos financeiros para as prefeituras, no que tange ao assunto.

Nesse sentido, observa-se que os princípios de governança, tratados no capítulo I, ainda são uma realidade distante da sociedade brasileira, que se encontra apenas em papéis e documentos oficiais. Para Bresser-Pereira (2008, p. 391) o modelo estrutural de gerência pública faz referência ao Estado/nação como elo de eficiência através de ações participativas e transparentes, que aponta mais uma vez, para a governança nas relações do Estado com demais “*stakeholders*” (cidadão, empresa, terceiro setor e organismos internacionais) (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Como documento integrante do PMSB os municípios devem elaborar seus Planos Municipais de Resíduos Sólidos – PMRS, que implica a implantação de projetos de reciclagem, reuso, compostagem, tratamento e coleta seletiva dos RSU’s, bem como a substituição dos lixões a céu aberto e Aterros Controlados por Aterros Sanitários (AS). A lei determinou o prazo de quatro anos para que as cidades se adequassem à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Lei n. 12.305/2010. O prazo está vencido desde agosto de 2014.

Porém, os municípios não conseguiram atender à legislação do PNRS, alegando dificuldades financeiras e técnicas, e o governo federal através da legislação nº 2.289/2015 instituiu nova redação aos artigos 54 e 55 da lei nº 12.305/2010, que se encontra, até dezembro de 2016, em fase de tramitação no Congresso Nacional.

- I – até 31 de julho de 2018, para as capitais de Estados e de Municípios integrantes da Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;
- II – até 31 de julho de 2019, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes;
- III – até 31 de julho de 2020, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo de 2010;
- IV – até 31 de julho de 2021, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010 (BRASIL, 2015).

Cabe ressaltar, que os lixões são caracterizados pela disposição final inadequada dos resíduos sólidos, que dispõe o lixo sobre o solo, sem lançar mão de medidas técnicas de proteção ao meio ambiente ou a saúde pública, enquanto que o aterro controlado, apesar de também ser considerada uma disposição final inadequada, faz uso de algumas medidas técnicas de proteção, uma vez que há um planejamento mínimo da disposição final dos resíduos,

armazenando-os em valas, dentro de uma área com perímetro protegido e sinalizado com controle das águas da chuva, que apesar de não evitar a percolação do chorume, o que pode causar contaminação de lençol freático. No entanto, produz uma poluição localizada sendo uma medida temporária, enquanto as cidades se preparam para a implantação do AS ou outra técnica de disposição final tão viável quanto, ou mais adequada. (BRASIL, 2010).

Pelo exposto, fica claro que a disposição final dos RSU's é um desafio de todas as esferas de governos. Dos 5.565 municípios brasileiros, 3.365 ainda em 2016, dispunham inadequadamente seus resíduos. Em termos proporcionais, equivale a 59% do país utilizando lixões e aterros controlados como forma de descarte (BRASIL, 2016).

Verifica-se nas pesquisas sobre o assunto, que os governos federal e de Minas Gerais vêm cobrando dos municípios esforços no sentido da destinação adequada de seus RSU's. Uma proposta apresentada de forma indutiva é o consorciamento de municípios (MINAS GERAIS, 2009).

Dentre os órgãos indutores de consorciamento para a destinação dos RSU's; destacam-se: Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, Ministério Público Federal e Estadual, Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, Secretaria de Cidades e de Integração Regional – SEDRU, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD (MINAS GERAIS, 2012).

Utilizando informações obtidas por meio de entrevistas com prefeitos e os estudos de Oliveira (2004) e Silva (2016) os principais benefícios do CPs para destinação de RSU's são:

- Ganho em escala com o rateio baseado em número de habitantes ou outra variável de custos fixos das prefeituras;
- Prioridade de acesso aos recursos juntos aos governos federal e estadual;
- Acréscimo de repasse de ICMS Ecológico em 10% por consorciar e em 30% quando o município for a sede do empreendimento licenciado para a destinação de RSU's;
- Licitações em destinação em aterro sanitário particular, transporte dos RSU's e outros, mais competitivas e com menor custo para as prefeituras;

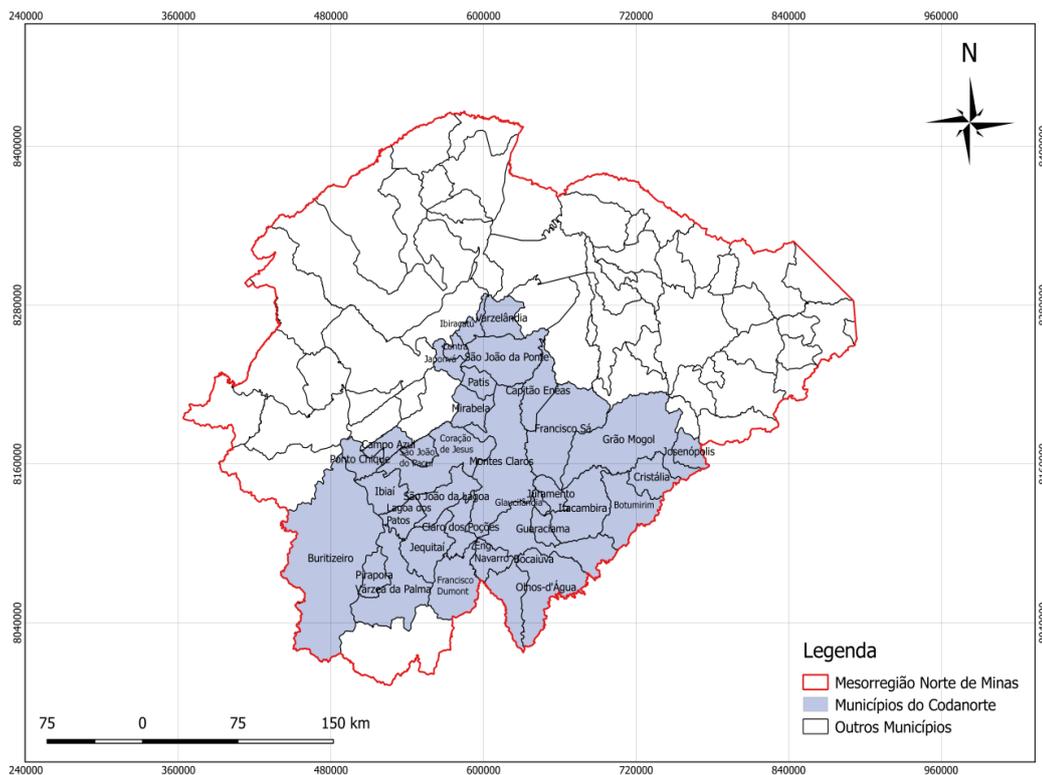
- Melhoria da imagem junto ao Ministério Público, visto que demonstra uma medida do conjunto de municípios na busca por soluções quanto aos RSU's.

No tocante ao CODANORTE é importante destacar informações de sua origem. Este Consórcio foi instituído com a finalidade de planejar e executar projetos que visem ao desenvolvimento regional sustentável, ao aperfeiçoamento das gestões administrativas de seus consorciados e a formulação de políticas públicas regionais que venham beneficiar a população do Norte de Minas Gerais (CODANORTE, 2013).

Pela classificação de suas finalidades, o CODANORTE foi instituído em caráter multifinalitário. Isso significa que o Consórcio pode atuar em várias frentes que visem o desenvolvimento compartilhado de diversas políticas públicas nos municípios. No entanto, suas ações até o momento, estão relacionadas à educação ambiental e destinação adequada dos RSU's dos municípios.

O CODANORTE é composto pela associação dos municípios (figura 12): Bocaiúva, Botumirim, Buritizeiro, Campo Azul, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Cristália, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Francisco Sá, Glaucilândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiaí, Ibiracatu, Itacambira, Japonvar, Jequitaí, Josenópolis, Juramento, Lagoa dos Patos, Lontra, Mirabela, Montes Claros, Olhos D'água, Padre Carvalho, Patis, Pirapora, Ponte Chique, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João do Pacuí, Várzea da Palma e Varzelândia (Ata da 1ª Assembleia, CODANORTE, 2013).

Figura 12 – Municípios que compõem o CODANORTE



Fonte: CODANORTE. Org: PRIMO, N. K. M, 2016

Quanto aos objetivos gerais do CODANORTE para a destinação de RSU's dos municípios consorciados destacam-se:

Implementar a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos nas cidades integrantes do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental e Sustentável do Norte de Minas Gerais – CODANORTE prezando pela organização e pelo gerenciamento dos sistemas de segregação, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos em conformidade com as diretrizes das políticas nacional e estadual de resíduos sólidos com foco na: Não geração de resíduos; redução; reutilização; reciclagem; tratamento e disposição ambientalmente correta dos rejeitos (CODANORTE, 2016).

Percebe-se por meio de discursos informais e de documentos governamentais do Estado de Minas Gerais, Lei n. 18.031/2009 que o CODANORTE, assim como outros consórcios, de mesmo objeto, recebeu uma forte influência para se formar. Os CPs na área de saneamento e resíduos foram induzidos, sob pena de retenção de recursos dos governos federal e estadual; responsabilização legal à pessoa física do prefeito, pela Lei de Responsabilidade Fiscal Lei

complementar nº 101/ 2000 e aplicação de multas e sanções penais por parte do Ministério Público do Meio Ambiente - MPMA (MINAS GERAIS, 2011).

Nesse sentido, o ofício encaminhado ao CODANORTE, pelo MPMA, (figura 13), demonstra uma cobrança do órgão em ações efetivas e concretas dos municípios integrantes do CODANORTE, quanto à destinação adequada de seus RSU's. Apesar das possíveis dilatações dos prazos para o cumprimento da Lei nº 12.305/2010, o MP vem aplicando Termos de Ajustamentos de Conduta – TAC aos municípios que não apresentam encaminhamentos e projetos de disposição adequada dos RSU's.

FIGURA 13 - Ofício nº 237/PJSF/2015, referente ao PAAF nº MPMG – 0433.15.001189-1



COORDENADORIA REGIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DO MEIO AMBIENTE
DAS BACIAS DOS RIOS VERDE GRANDE E PARDO

Montes Claros - MG, 24 de julho de 2015.

Ofício nº 237/PJSF/2015
Ref. ao PAAF nº MPMG - 0433.15.001189-1
Assunto: Requisição (Faz)

Ilmo Senhor,

Com meus cordiais cumprimentos, venho, por meio do presente, **REQUISITAR-lhe** que informe, no prazo de 15(quinze) dias, todos os Municípios que atualmente integram o consórcio, bem como que nos informe quais as ações realizadas e a serem executadas, visando o desenvolvimento ambiental sustentável do Norte de Minas.

Sendo o que me apresenta para o momento, subscrevo-me com protestos de estima e consideração.

Daniel Oliveira de Ornelas
Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Verde Grande e Pardo

Ilmo. Sr.

VINICIUS VERSIANI DE PAULA

DD. Presidente do Consorcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentavel do Norte de Minas - CODANORTE

Rua João Pinheiro 565

Montes Claros/MG CEP: 39400-093

Tel. 3898330015

FAVOR FAZER REFERÊNCIA AO NÚMERO DESTA OFÍCIO QUANDO ENCAMINHAR RESPOSTA

Av. Cula Mangabeira, 355 – Cândida Câmara CEP.: 39401-696 Montes Claros/ Minas Gerais
☎: (038)3212.6313 , ☎ : (038) 3216.1471 ou ☎: (038)3221.8684

Nessa prerrogativa indutiva, foi assinado no dia 17 de agosto de 2015 um “Termo de Cooperação Técnica” entre o Estado de Minas Gerais e o CODANORTE. Com a assinatura do Termo, o CODANORTE passou a contar com a assessoria técnica das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Secretaria de Cidades e de Integração Regional – SECIR, na elaboração de estudos de viabilidade, contratos e editais de Procedimento de Manifestação de Intenções - PMI, para a execução de projetos de Parcerias Público-Privadas - PPP, para a gestão dos RSU’s dos municípios via consorciamento (CODANORTE, 2015).

Na prática, a assinatura do “Termo de Cooperação Técnica” representa um manifesto de intenções de trabalho em parceria, em que se busca conjuntamente atrair investimentos inclusive internacionais, para auxiliar os municípios na adequação à lei do gerenciamento dos resíduos sólidos.

Não obstante, convém ressaltar que as Parcerias Público Privada - PPP, podem representar avanços, se bem direcionados, mas também podem representar retrocessos e abertura para acordos como forma de burlar a lei e beneficiar gestores públicos mal intencionados e empresas, por meio da corrupção e a prestação de serviços públicos de forma ineficiente. (DI PIETRO, 2002).

Na perspectiva da PPP, o CODANORTE realizou o “I Fórum Internacional de Resíduos Sólidos”, em dezembro de 2014. A tecnologia chama-se “*wastecleaner*” e foi apresentado por uma empresa da Espanha com experiência em gerenciamento de RSU’s e de CPs na Espanha. Trata-se da “queima” dos RSUs, através de tecnologias inovadoras. Por meio de equipamentos integrados a planta de transferência, pode-se produzir energia elétrica através de resíduos. Esse sistema de tratamento de resíduos pode recuperar mais de 75% de materiais através de uma execução modular, flexível, escalável e rápida (cinco toneladas por hora). A tecnologia planta Eco é capaz de processar os resíduos urbanos, sem a necessidade de separação antecipada do material (CODANORTE, 2014).

Naquela ocasião, foi proposto aos municípios a assinatura de uma Parceria Público-Privada em que a empresa espanhola implantaria o sistema. As prefeituras pagariam um determinado valor à empresa para a implantação do sistema. No entanto, a proposta foi recebida com receio e não seguiu adiante por falta de adesão das prefeituras, que manifestaram preocupação

tanto em relação aos impactos ambientais quanto ao grande esforço financeiro demandado, que estaria além das suas possibilidades. Esse fato inviabilizou a PPP com a empresa espanhola.

Convém ressaltar, que apesar das prerrogativas de indução e das PPP para a formação de Consórcios, não há nenhum convênio de repasse financeiro da União ou do Estado para a manutenção desse tipo de consorciamento, e no caso específico do CODANORTE, o mesmo faz uso das contribuições das prefeituras consorciadas na forma de rateio mensal. O valor foi definido em assembleia e registrado em ata, com repasses mensais das prefeituras no valor de R\$ 1.000,00 (Hum mil reais) (CODANORTE, 2013).

No entanto, o secretário executivo do CODANORTE, Dinilton Pereira, afirmou em entrevista que poucas prefeituras realizam os repasses assiduamente. Nesse sentido, o secretário explica que há uma dificuldade na manutenção das atividades inerentes ao Consórcio e pagamento do corpo de funcionários para manutenção dos trabalhos.

Até o momento o único aporte financeiro do Estado de Minas Gerais e da União ao CODANORTE foi por meio do estudo de concepção técnica na área de saneamento e disposição final de RSU's dos 35 municípios integrantes do CP. O tópico que segue trata do estudo mencionado.

3.2 – Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III. Municípios Integrantes do CODANORTE.

O Estudo ora discutido foi pensado em janeiro de 2009 quando foi publicada a Lei nº 18.031, que dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos, que inclui entre os seus instrumentos a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos – GIRSU. A referida lei apontou o consorciamento como uma alternativa. Os municípios foram orientados para se organizarem em CPs, amparados pela Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107/2005, tratada no capítulo I (MINAS GERAIS, 2009).

O Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III, municípios integrantes do CODANORTE, foi fruto do convênio do Ministério das Cidades com o Estado de Minas Gerais, através do contrato nº. 4600049759 e custou aos cofres públicos 5 milhões de reais. O documento foi entregue ao consórcio em março de 2016 (figura14). O trabalho teve como objetivo mapear as condições de coleta e disposição dos RSU's e propor uso compartilhado de Aterro Sanitário – AS.

São apontadas alternativas que propõem aos municípios a destinação dos RSU's de maneira compartilhada, sustentável e eficaz, direcionadas aos seguintes temas: coleta seletiva, triagem, adequação da destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e públicos - que é de responsabilidade direta dos municípios - e gestão dos resíduos da construção e demolição, contemplando toda a cadeia produtiva pertinente (MINAS GERAIS, 2015).

FIGURA 14 - Solenidade de entrega do Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III



Fonte: Governo de Minas Gerais, 2016.

Importante destacar que os “Estudos de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III”, municípios do CODANORTE se orientaram pela proposta dos agrupamentos apontado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. A GIRSU refere-se à divisão territorial por parte do Estado de Minas Gerais em “Arranjos Territoriais

Ótimos” - ATOs, que são sugestões de agrupamento como referência para a formação dos CPs na área de resíduos. Os ATOs foram sistematizados com base em critérios técnicos fundamentados em informações ambientais, socioeconômicas, de transporte e logística dos RSU's. Para que os agrupamentos sejam considerados viáveis, o fator distância geográfica estipulado foi de aproximadamente 30km (FEAM, 2010).

Como muitos municípios do CODANORTE apresentam distância média de 70 quilômetros, o fator distância regional ultrapassou a proposta do governo de Minas Gerais dos ATOs de 30 quilômetros, e por isso no agrupamento do CODANORTE foram considerados outros critérios com anuência dos prefeitos, por meio de reuniões na região, apesar do Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III. Municípios integrantes do CODANORTE apontar que no ano de 2014 não havia nenhum município que dispunha seus RSU's em Aterro Sanitário – AS. Ressalta-se que a disposição em Aterros Controlados – AC, não atende a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No entanto, faz-se necessário ressaltar, que o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do município de Pirapora dispõe em AS desde março de 2009, mesmo ano de obtenção da Licença Ambiental de Operação - LAO. Porém, a validade da LAO, venceu em 2014, por isso, o estudo mencionado, aponta que Pirapora dispunha os resíduos em Aterro Controlado. Segundo informações do SAAE o processo de renovação da LAO, se encontra em tramitação na Superintendência Regional de Meio Ambiente- SUPRAM, regional Norte de Minas Gerais, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD.

Ainda com relação ao AS de Pirapora (figura 15) ressalta-se que o mesmo opera exclusivamente com os RSU's gerados pelo próprio município, uma média de 30 toneladas/dia. O AS está localizado no bairro Cidade Jardim Mansões, distante 7,1 km da área central, possuindo vida útil de 20 anos. Apesar de Pirapora dispor em AS há muitas discussões em torno do empreendimento. Segundo informações dos moradores o AS fica distante apenas 1000 metros do núcleo habitacional e a 850 metros do Córrego Coqueiro e, ainda, apresenta mau cheiro proveniente da atividade.

FIGURA 15 - Aterro Sanitário localizado no município de Pirapora



Autor: PRIMO, N. K. M, 2016

Com relação aos RSU's de Montes Claros, até o primeiro semestre de 2015, há a informação apontada no estudo de que os mesmos eram dispostos em “lixão”. A prefeitura, por meio de seu Plano Municipal de Saneamento Básico, afirma que se trata de Aterro Controlado (SERENCO, 2015). No entanto, é perceptível se tratar de uma falácia, pois o aterro não apresentava qualquer tipo de controle de vetores e cobertura. Assim, pode-se afirmar que se tratava de “lixão” a céu aberto até o segundo semestre de 2015, quando Montes Claros começou a dispor seus RSU's em Aterro Sanitário – AS particular, de grande porte, localizado próximo à comunidade de Mimoso, zona rural de Montes Claros. AS foi construído numa área distante aproximadamente 15 km da sede do município.

Com o objetivo de conhecer a obra, em maio de 2015 foi realizada uma pesquisa de campo e uma entrevista com o responsável técnico da empresa VIASOLO, Rodolfo Andrade de França, (figura 16). Percebe-se pelo discurso do responsável da VIASOLO que a tomada de decisão pela instalação em Montes Claros se deu em face de análise do cenário de oportunidade, pelo fato do município não dispor de AS público e pela sua localização estratégica, facilitando, assim, a participação da empresa em licitações para recebimento dos RSU's de outros municípios da região.

O AS construído em Montes Claros, foi alvo de manifestações da comunidade local em função dos possíveis impactos ambientais, sociais e econômicos, tais como contaminação do solo e das águas dos córregos e depreciação imobiliária (SILVA, 2016). A insatisfação dos moradores da comunidade de Mimoso com relação à obra foi divulgada por diversos veículos de comunicação. Contudo, o AS tornou-se uma realidade respaldada pela legislação ambiental

No entanto, o empreendimento após autorização pela Superintendência Regional de Meio Ambiente – SUPRAM, regional Norte, recebeu inicialmente, os RSU's somente de Montes Claros.

FIGURA 16 - Aterro Sanitário particular da empresa VIASOLO, localizado em Montes Claros, na comunidade rural de Mimoso



Autor: PRIMO, N. K. M, 2015.

Apesar de Montes Claros e Pirapora disporem de AS, pode-se inferir que os mesmos apresentam desafios a serem superados. As manutenções e investimentos em maquinários para a efetiva limpeza são indispensáveis, bem como a fiscalização dos órgãos reguladores como a SUPRAM, Ministério Público do Meio Ambiente e pela própria população.

Não se pode afirmar que a disposição em AS é a solução determinante para a gestão dos RSU's, como mencionado, mas se geridos incorretamente, corre-se o risco de se tornarem “lixões” no futuro, contrariando os objetivos da PNRS que é garantir a saúde, qualidade de vida o equilíbrio ambiental através da gestão eficiente dos RSU's. Na tabela 02 tem-se um

resumo da apresentação da disposição dos RSU's dos municípios do CODANORTE. Vale a crítica que as informações entre o estudo e a pesquisa de campo apresentam contradições.

Com relação à análise do estudo, percebe-se que possivelmente a coleta de informações se deu à distância, por meio do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico – SNIS que é alimentado pelos próprios municípios. É perceptível na comparação com a pesquisa de campo, que muitos municípios não o atualizam periodicamente.

Observa-se também, no referido estudo, que nenhuma das cidades analisadas informa a sua população flutuante, o que vai em contramão, por exemplo, de alguns estudos regionais que apontam que Montes Claros possui expressiva população flutuante e pendular o que aumenta consideravelmente a produção de resíduos.

TABELA 02 – Disposição dos RSU's dos municípios do CODANORTE/ 2014

Cidades	Caracterização				Cidades	Caracterização			
	População em 2014	Geração atual (T/d)	Geração em 30 anos (T/d)	Disposição		População em 2014	Geração atual (T/d)	Geração em 30 anos (T/d)	Disposição
Bocaiúva	47.849	28,81	31,81	Lixão	Jequitai	7.870	12,68	10,14	Lixão
Botumirim	6.399	9,84	8,86	Lixão	Josenopolis	4.601	7,09	8,04	Aterro Controlado
Buritizeiro	26.867	46,18	42,07	Aterro Controlado	Juramento	4.191	6,55	7,35	Lixão
Campo Azul	3.737	5,52	6,26	Lixão	Lagoa dos Patos	4.149	6,82	5,64	Lixão
Capitão Enéas	14.380	24,28	25,18	Lixão	Lontra	8.661	13,91	16,68	Lixão
Claro dos Poções	7.726	12,62	11,43	Lixão	Mirabela	13.237	21,94	22,70	Lixão
Coração de Jesus	26.211	40,62	40,22	Lixão	Montes Claros	386.090	678,29	946,00	Lixão
Cristália	5.684	8,75	8,18	Usina de Triagem	Olhos D'água	5.536	8,62	12,51	Aterro Controlado
Eng. Navarro	7.165	11,45	10,79	Lixão	Padre Carvalho	5.926	9,27	10,16	Lixão
Francisco Dumont	4.979	8,02	9,46	Lixão	Patis	5.715	8,39	9,73	Lixão
Francisco Sá	25.179	39,53	40,25	Lixão	Ponto Chique	2.759	2,36	2,46	Lixão
Glaucilândia	3.042	4,63	5,71	Aterro Controlado	Pirapora	54.372	96,28	96,33	Aterro Controlado
Grão Mogol	15.163	21,75	22,08	Aterro Controlado	São João da Lagoa	4.784	7,31	8,59	Usina de Compost.
Guaraciama	4.846	7,79	9,23	Lixão	São João da Ponte	25.146	35,96	33,83	Lixão
Ibiaí	8.035	13,38	15,62	Aterro Controlado	São João do Pacuí	4.191	6,31	8,10	Lixão
Ibiracatu	6.040	9,64	8,50	Aterro Controlado	Várzea da Palma	37.320	64,12	75,74	Lixão
Itacambira	5.169	2,57	3,36	Aterro Controlado	Varzelândia	18.967	28,87	28,56	Lixão
Japonvar	8.432	12,20	13,65	Aterro Controlado					

Fonte: Estudo de Concepção Técnica Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III. Municípios Integrantes ao CODANORTE

Outro aspecto questionável pode ser percebido, ao se notar que não houve um detalhamento com relação a um dos maiores problemas na questão da gestão dos resíduos via Consórcio, a logística de transporte dos mesmos. O estudo não apresentou em nenhuma das propostas de cenários A, B, C e D o custo do transporte do município até o AS, conforme demonstrado nos quadros 03 e 04.

QUADRO 03

Cenários de estudos de viabilidade para Aterros Sanitários compartilhados

Cenário A	Cenário B	Cenário C	Cenário D
01 Aterro Sanitário para cada município	11 Aterros Sanitários Distribuídos nas cidades de Bocaiúva, Botumirim, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Grão Mogol, Ibiaí, São João da Ponte, São da Lagoa, Patis, Pirapora e Montes Claros	Aterros: Pirapora, Montes Claros, Grão Mogol, UT- Unidades de Transbordos – São João da Ponte, Mirabela, Juramento, Bocaiúva e São João da Lagoa para o aterro de Montes Claros e em Lagoa dos Patos para o aterro de Pirapora, sendo que nestas cidades instalação de unidade de triagem	Semelhante ao cenário C, com a diferença de que Grão Mogol não teria um aterro, mas unidade de transbordo com disposição final em Montes Claros

Fonte: Estudos de concepção de serviços de infraestrutura de Sistemas integrados de Destinação Final de Resíduos sólidos Urbanos das localidades Consorciadas no Polo Norte Montes Claros.

As diferenças de custos entre os cenários estudados podem ser analisadas melhor no quadro 05. No entanto, como citado anteriormente, não contempla a questão do transporte. O estudo⁵ aponta que as diferenças de custos entre o cenário D e os cenários A e B são extremamente significativas, o que demonstra a inviabilidade dos cenários A e B. Porém, a diferença entre o Cenário D e o C é de apenas 12% (quadro 4) o que pode ser viável tendo em vista as condições de regionalização do CP, bem como evitar o trânsito de resíduos entre Grão Mogol e Montes Claros, que são distantes entre si em 151 quilômetros (MINAS GERAIS, 2014).

⁵ Importante salientar que os Estudos de concepção de serviços de infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos das localidades Consorciadas no Polo Norte Montes Claros, não contemplam serviços de transportes em quaisquer etapas e nem a recuperação dos lixões existentes.

QUADRO 04**Diferenças de custos entre os cenários estudados**

Cenários	Valor Total	Custo por hab.	Custo por ton.	Índice
Cenário A Equipamento Alugado	1.500.616.673,87	1843,66	236,63	458
Cenário B Equipamento Alugado	534.134.659,16	656,24	84,23	163
Cenário C Equipamento Alugado	369.571.568,96	454,06	58,19	112
Cenário D Equipamento Alugado	328.458.954,72	403,55	51,71	100

Fonte: Estudos de concepção de serviços de infraestrutura de Sistemas integrados de Destinação Final de Resíduos sólidos Urbanos das localidades Consorciadas no Polo Norte Montes Claros.

Pode-se concluir que de posse desse documento o CODANORTE pode começar o processo de licenciamento ambiental e continuar com as iniciativas de atrair financiamentos governamentais e de empresas interessadas na gestão dos resíduos da região, a partir da viabilidade técnica e econômica, apresentada pelo estudo para a construção de Aterros Sanitários (MINAS GERAIS, 2015).

Não obstante, destaca-se que o referido estudo, não atingiu as expectativas de solução do problema dos resíduos sólidos. O estudo apresenta-se como inviável tanto para os empreendimentos, mesmo nos cenários mais econômicos C e D, pois os RSU's são considerados poucos para a grande operação, que se torna inviável para os municípios em função do custo do transporte.

Com o objetivo de atender de forma imediata a PNRS e evitar que os municípios e gestores sofram as suas penalidades, o CODANORTE realizou dois processos licitatórios, sendo a primeira licitação para contratação de empresa especializada para recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário licenciado, através do processo licitatório nº 0001/2016, na modalidade pregão presencial. O Aterro Sanitário da empresa vencedora foi o AS particular da VIASOLO localizada no município de Montes Claros. Pelo contrato, o custo da tonelada do resíduo tratado ficou por 70,00 setenta reais mesmo valor cobrado ao município de Montes Claros.

A segunda licitação foi realizada para o transporte do município de origem até o aterro sanitário da VIASOLO, conforme processo nº 0004/2016 e a empresa vencedora foi a Ferreira e Silva. Pelo certame, o valor do quilômetro rodado saiu por 0,70 setenta centavos.

Nesse cenário, os municípios, exceto Montes Claros e Pirapora, como mencionado, já dispõem em AS, podem aderir aos dois processos 0001/2016 e 0004/2016 e se beneficiam do recurso proveniente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS ecológico e atendendo a legislação nacional dos resíduos sólidos.

Pode-se inferir, que a partir dos processos licitatórios números 0001/2016 e 0004/2016 os municípios estão legalmente amparados no atendimento a Lei nº 12.305/2010, pois já podem de fato dispor seus resíduos em AS. Porém ressalta-se que esses dois certames só são viáveis para os municípios próximos a Montes Claros em função da inviabilidade financeira em relação ao custo com o transporte. Somente o município de Bocaiúva até janeiro de 2017, aderiu às licitações e está transportando e dispondo seus RSU's no Aterro Sanitário de Montes Claros.

Nesse sentido, o CODANORTE apresenta outra proposta de destinação adequada de seus RSU's com a inclusão de um programa de educação ambiental, conjuntamente, com a construção de Aterros Sanitários de Pequeno Porte, carro chefe do Programa “Norte sem Lixões” que segue no item 3.3.

3.3 – CODANORTE e o Programa “Norte sem lixões”

Por meio de entrevista, o gestor do CODANORTE, Dinilton Pereira explicou que o Programa “Norte sem Lixões” foi pensado no sentido de atender a PNRS e desenvolver de forma ágil, menos burocrática e que não dependa de financiamento de outras esferas de governo, um amplo programa de educação ambiental, que envolva os diversos atores da cidadania, com foco na diminuição da geração de RSU's e a construção de Aterros Sanitários de Pequeno Porte - ASPP nos municípios com recursos, máquinas e mão de obra da própria prefeitura.

Observa-se que, os atores da cidadania do Norte de Minas, de fato, não estão inseridos no processo, que por sua vez, muitos desses, estão distantes das políticas públicas, e para que a viabilidade de um projeto de educação ambiental se torne exequível, deve-se, primeiro, pensar em como as relações se estabelecem no contexto da governança regional e local e como mencionado, o Brasil e o Norte estão distantes deste modelo de gestão pública.

Quanto aos objetivos específicos do Programa “Norte sem Lixões” pode-se extrair dos documentos do CODANORTE as informações:

Elaboração do diagnóstico prévio da situação dos locais de disposição final dos resíduos sólidos urbanos. Capacitação de agentes públicos. Promoção de encontros técnicos. Produção de material técnico didático. Encerramento dos lixões e recuperação ambiental da área degradada por estes. Construção dos Aterros Sanitários de Pequeno Porte nas cidades integrantes do CODANORTE. Construção das Usinas de Triagem e Compostagem de Resíduos Sólidos nas cidades integrantes do CODANORTE. Execução nos municípios integrantes do CODANORTE de programa de educação seletiva que deverá ser implementada (CODANORTE, 2016).

Os Aterros Sanitários de Pequeno Porte - ASSPP, inseridos no Projeto “Norte sem Lixões” não seguem as recomendações do Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros, Lote III. Municípios integrantes do CODANORTE, que são AS compartilhados.

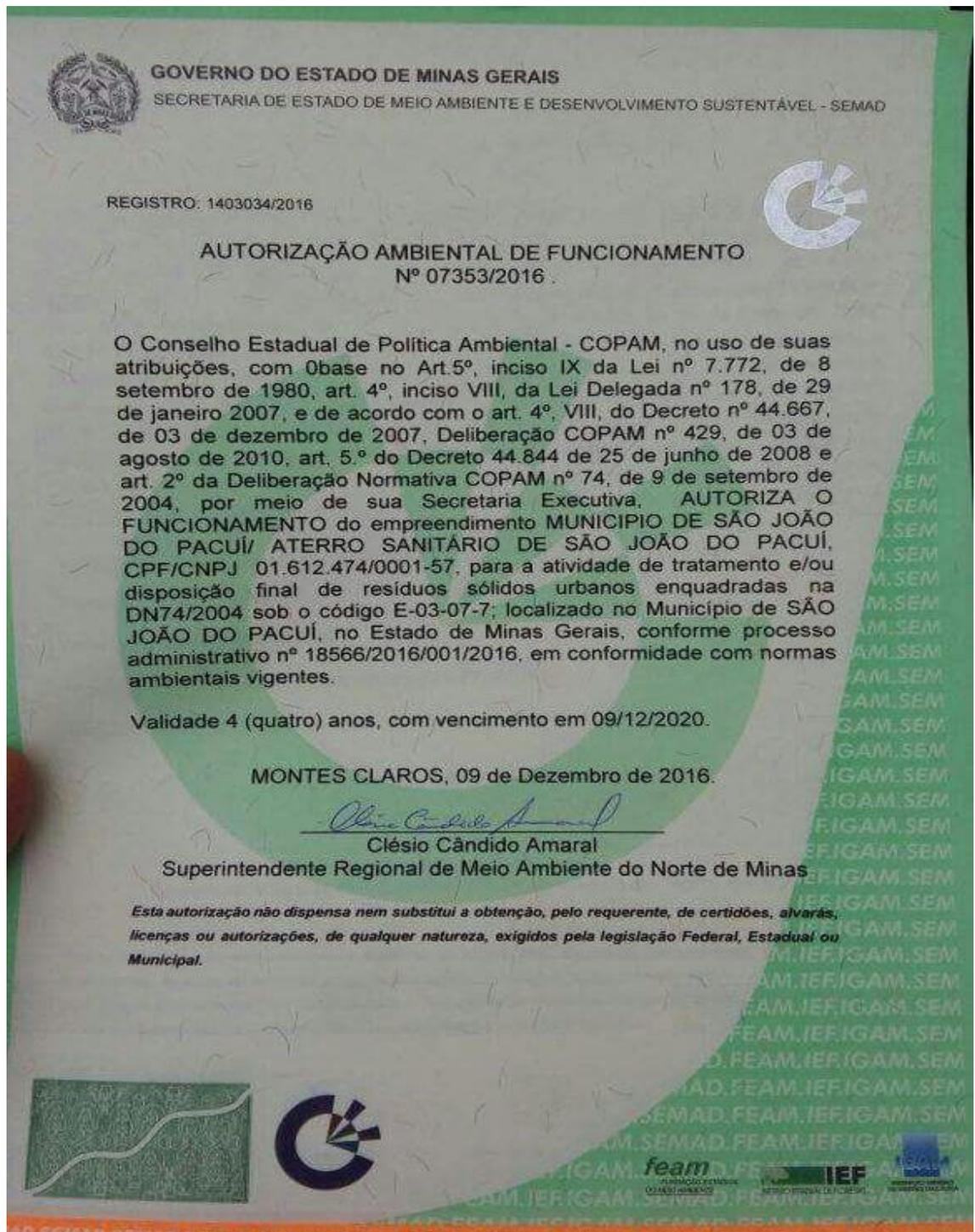
Os ASPP estão previstos no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e determina que municípios com geração de até 20 toneladas/dia podem fazer uso dessa modalidade de disposição dos RSU's. A legislação ambiental de Minas Gerais, por meio da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM preconiza também a disposição em ASPP, porém a produção do município não pode ultrapassar 15 toneladas/dia.

Nesse sentido, o CODANORTE vem paralelamente a outras ações, auxiliando os municípios na construção e licenciamento de seus ASPP, (figuras 17 e figura 18). Os ASPP também seguem todas as condicionantes dos Aterros Sanitários convencionais, como escolha adequada da área, recuperação de valas, cercamento e impermeabilização do solo, bem como

limpeza e fiscalização periódica pela SUPRAM regional. A diferença é que o licenciamento para os ASPP é mais ágil e menos burocrático e atende a PNRS.

Os municípios consorciados que empreenderam, com recursos próprios e apoio técnico do CODANORTE, a construção de ASPP são: Itacambira, Lagoa dos Patos, Patis, São João da Lagoa, Ponto Chique e São João do Pacuí. Todos, segundo o engenheiro ambiental do CODANORTE, devidamente já licenciados. A figura 17 apresenta a última autorização de funcionamento expedida pela FEAM para ASPP que foi a de São João do Pacuí. As demais autorizações podem ser consultadas nas prefeituras citadas e na SUPRAM Regional Norte.

FIGURA 17 - Licenciamento Ambiental de Aterro Sanitário de Pequeno Porte do Município de São João do Pacuí



Fonte: Superintendência Regional de Meio Ambiente do Norte de Minas Gerais, 2016.

FIGURA 18 - Construção da vala do Aterro Sanitário de Pequeno Porte do Município de Itacambira



Fonte: Engenheiro Ambiental Pedro Bicalho Maia, 2016.

No entanto, cabe ressaltar que os ASPP devem ser construídos concomitantemente ao desenvolvimento de projetos de educação ambiental, reciclagem e transformação dos materiais passíveis a esse fim. Assim como também determina a PNRS para os AS de grande porte. Importante destacar que se esses ASPP não receberem a devida manutenção, podem em breve voltar a se tornarem “lixões”.

Questionado sobre como funcionarão as Unidades de Triagem e Compostagem - UTC's, concomitantes aos ASPP, o gestor do CODANORTE, Dinilton Pereira, explicou que as UTC's terão seus projetos elaborados e executados com recurso próprio dos municípios, utilizando orçamento obtido com recebimento do Imposto sobre Mercadorias e Serviços - ICMS ecológico, pela destinação final ambientalmente adequada dos RSU's, prevendo o início da execução da UTC um ano após o SUPRAM emitir a licença ambiental do ASPP.

Apesar dos benefícios apresentados com relação aos ASPP, o engenheiro ambiental da Associação de Municípios da Bacia do Médio São Francisco – AMMESF, Teófilo Duarte de Oliveira, ressaltou a necessidade de um estudo sistemático e bem detalhado, ao afirmar que o ASPP é a melhor alternativa para resolver o problema da destinação dos RSU's dos pequenos municípios.

Segundo o engenheiro ambiental da AMMESF os, ASPP, apesar de apresentarem um procedimento de licenciamento ambiental simplificado e mais ágil, trazem consigo as mesmas

estruturas técnicas que os AS de grande porte e as literaturas da área ambiental demonstram que os desafios com relação aos AS, independente do porte, são tanto técnicas como financeiras. Estão relacionados com a operacionalização dos mesmos, com combustível para operação das máquinas que irão realizar os trabalhos de acomodação de resíduos nas valas e a cobertura dos mesmos com material inerte ao final da jornada diária de trabalho. Outra preocupação são os custos com manutenções das vias e o controle da drenagem e desvio das águas fluviais, evitando-se assim, o contato com os resíduos e chorume, pois se os aterros não estiverem bem impermeabilizados poderão contaminar os lençóis freáticos.

Nessa perspectiva, os ASPP dos municípios de pequeno porte assumirão sozinhos os investimentos na manutenção. O engenheiro da AMMESF destaca como vantagem dos ASPP a inexistência dos custos com o transporte para AS para outras localidades.

O estudo realizado pelo engenheiro do CODANORTE, Pedro Bicalho Maia, a partir dos dados da Fundação João Pinheiro, (quadro 05), analisou a geração de RSU's de 34 (trinta e quatro) dos 35 (trinta e cinco) municípios integrantes do CODANORTE. Consta no estudo a poluição total do município, população urbana estimada, a estimativa de geração em Kg/dia de RSU's, destes o que pode ser reciclado em Kg/dia e o total de RSU's, após o processo de reciclagem. Portanto, pode se inferir, pelo estudo, que 22 (vinte e dois) destes municípios possuem menos de 10 mil habitantes, 3 (três) possuem menos de 30 mil habitantes e 9 (nove) possuem entre 30 e 50 mil habitantes. Para tanto o engenheiro do CODANORTE afirmou que os ASPP são viáveis para 98% dos municípios do CODANORTE. Ou seja, estes, depois do processo de reciclagem, geram menos de 15 toneladas/dia, conforme determina a FEAM para os ASPP.

QUADRO 05**Geração Estimada de Resíduos na Área Urbana dos municípios do CODANORTE, exceto Montes Claros**

Cidade	População	População Urbana Estimada	Geração de Resíduos Urbanos Estimados Kg/dia	Pode ser Reciclado Kg/dia	Destinação Final Aterro Kg/dia
Bocaiuva	49000	30000	33000	26400	6600
Botumirim	6574	4500	4950	3960	990
Buritizeiro	28000	19000	20900	16720	4180
Campo Azul	3800	2500	2750	2200	550
Capitão Enéas	15000	10000	11000	8800	2200
Claro dos Poções	7800	4500	4950	3960	990
Coração de Jesus	26900	17000	18700	14960	3740
Cristália	6000	3500	3850	3080	770
Engenheiro Navarro	7400	5000	5500	4400	1100
Francisco Dumont	5600	4000	4400	3520	880
Francisco Sá	26000	17000	18700	14960	3740
Glaucilândia	3200	2000	2200	1760	440
Grão Mogol	15000	10000	11000	8800	2200
Guaraciama	4900	3000	3300	2640	660
Ibiaí	25000	17000	18700	14960	3740
Ibiracatu	6500	3500	3850	3080	770

Itacambira	5300	2500	2750	2200	550
Japonvar	8600	5000	5500	4400	1100
Jequitaiá	7900	5000	5500	4400	1100
Josenópolis	4800	3000	3300	2640	660
Juramento	4325	3000	3300	2640	660
Lagoa dos Patos	4200	3000	3300	2640	660
Lontra	8938	5000	5500	4400	1100
Mirabela	13600	7000	7700	6160	1540
Olhos D'Água	5800	3500	3850	3080	770
Padre Carvalho	6250	4300	4730	3784	946
Patis	5900	3000	3300	2640	660
Pirapora	56000	38000	41800	33440	8360
Ponto Chique	4200	3000	3300	2640	660
São João da Lagoa	5900	3000	3300	2640	660
São João da Ponte	25906	15000	16500	13200	3300
São João do Pacuí	4300	2500	2750	2200	550
Várzea da Palma	38000	25000	27500	22000	5500
Varzelândia	19902	11000	12100	9680	2420

Fonte: Pedro Bicalho Maia – Engenheiro Ambiental e Sanitarista. Org: PRIMO, N. K. M, 2016.

Em Assembleia realizada no dia 21 de julho de 2016, o CODANORTE deliberou a criação de um Grupo de Trabalho - GT para a redação do projeto de educação ambiental a ser executado nos municípios, como parte integrante do programa “Norte sem Lixões”. O presidente do CODANORTE, Vinícius Versiane de Paula, prefeito de Patis, mandato (2013-2016) relatou que o projeto de educação ambiental do CODANORTE tem por visão desenvolver ações para que 83% dos RSU’s dos municípios sejam transformados através da triagem, compostagem e reciclagem. A figura 19 ilustra a reunião ocorrida em julho de 2016.

FIGURA 19 - Assembleia Geral do CODANORTE, realizada no dia 21/07/2016



Fonte: PRIMO, N. K.M,2016

Convém ressaltar, que para a visão do presidente do CODANORTE se tornar realidade, há muito trabalho a ser desenvolvido e depende da cooperação de forças políticas, mudança cultural e social. Cabe ressaltar, que a maioria dos CPs brasileiros está aquém da realidade dos CPs na Europa, pois estes são constituídos por acordos formais e com ampla participação de diversos atores da cidadania na forma de Conselhos Intermunicipais. O que se verifica no Brasil e no Norte de Minas Gerais são ações isoladas e sem um comprometimento mútuo e tampouco a participação da comunidade.

Na Alemanha, os programas de educação ambiental e de não geração, redução e reutilização dos seus RSU's são amplamente difundidos e com ampla participação da sociedade. Nesse sentido, o país conseguiu diminuir a geração de seus RSU's de 39 milhões de toneladas, nos anos de 1990 para 33,5 milhões de toneladas em 2010, sendo 37% deste total coletado pelo sistema de coleta mista e 63% pelo sistema de coleta seletiva. Na área industrial mais de 60% dos resíduos são reciclados e na construção civil a reciclagem alcança cerca de 90%. Existem mais de 15 mil centrais de reciclagem espalhadas em várias cidades no país. Os programas de reciclagem de RSU's na Alemanha serviram de base para a elaboração de políticas ambientais na Europa e até mesmo na ONU (PORTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, 2017).

No Norte de Minas Gerais, pode se dizer que, as ações do programa “Norte sem Lixões” tem objetivos similares aos da Alemanha. No entanto, como mencionado existe uma série de barreiras políticas e culturais a serem transpostas. Nesse sentido, foi viabilizado através de assinatura de “Termo de Cooperação Técnica” entre o CODANORTE e Instituto Prisma com o incentivo por parte do Ministério Público do Meio Ambiente para a criação de um Grupo de Trabalho - GT para a elaboração do projeto de educação ambiental a ser implantado na região. O GT é composto por integrantes da diretoria do CODANORTE, representantes do Instituto Prisma, engenheiro ambiental e por pesquisadores. Tem por objetivo desenvolver um projeto de educação ambiental com a reutilização de materiais que antes teriam como destino o lixo, para transformação em artesanato, sabão e outros. A expertise ficará por conta do Instituto Prisma que já atua em projetos dessa natureza.

No entanto, cabe ressaltar que o projeto de educação ambiental precisa ser aprovado e financiado. Há uma expectativa de ser financiado pelo Ministério Público do Meio Ambiente, com recursos oriundos de multas ambientais. Antes da liberação e financiamento pelo Ministério Público, o município de Lagoa dos Patos, por meio da assessoria técnica do CODANORTE implantou por conta própria, o projeto de EA junto aos agentes comunitários de saúde, igrejas e escolas, como se vê na figura 20.

FIGURA 20 – Agentes de Saúde de Lagoa dos Patos



Fonte: Engenheiro Ambiental Pedro Bicalho Maia, 2016.

Com o objetivo de estruturar e quantificar monetariamente o projeto de educação ambiental nos municípios do CODANORTE, o GT se reuniu para divisão e atribuição de tarefas (figura 21).

FIGURA 21 - Grupo de Trabalho instituído pelo CODANORTE



Autor: PRIMO, N.K.M, 2016.

Durante a apresentação prévia do projeto de educação ambiental “Norte sem Lixões” a promotora do Meio Ambiente, Aluísia Beraldo Ribeiro, nota-se por seu discurso, que a mesma apoia as iniciativas do CODANORTE:

“A questão dos resíduos sólidos do Brasil, do Estado de Minas Gerais e Norte de Minas Gerais representam um desafio a ser enfrentado e dentro das possibilidades legais do órgão, faremos o possível para incentivar as ações. Inclusive, caso aprovado o projeto de educação ambiental do CODANORTE, pretendo além de auxílio financeiro, por meio de recursos provenientes de multas ambientais, convocar os prefeitos para assinatura de um termo de consentimento e coobrigação na implantação do projeto em seus municípios” (Entrevistada Aluísia Beraldo Ribeiro, em agosto, 2016).

FIGURA 22 - Reunião do CODANORTE na sede da Promotoria do Meio Ambiente em Montes Claros



Autor: PRIMO, N. K. M, 2016.

Pode-se concluir que esse CP apresenta diversas atividades, no sentido de auxiliar os municípios na superação das dificuldades técnicas, humanas e financeiras quanto à disposição adequada dos RSU's. Não obstante, é notável que a execução do Programa “Norte sem Lixões/ educação ambiental”, se efetivado pode representar um avanço significativo quanto ao atendimento da PNRS no Norte de Minas Gerais. No entanto, há muito por fazer, pois inúmeras atividades estão no campo dos planos, projetos e ideologia. Trazer para a prática cotidiana dos municípios requer um trabalho articulado em rede, a partir dos esforços do CODANORTE, seus parceiros e dos atores locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição de 1988, os governos locais, tidos como atores chaves na prestação de serviços públicos, são impostos a apresentar, novas posturas de planejamento do orçamento público, no sentido de atendimento das necessidades de suas populações, especialmente, quanto à implantação e oferta de serviços públicos que requerem projetos estruturantes como o enfrentamento das intempéries climáticas, saúde, educação, mobilidade urbana, segurança, saneamento básico e a disposição adequada dos RSU's.

Como discutido, os municípios vêm apresentando dificuldades financeiras, humanas e técnicas de assumirem as suas obrigações na oferta de serviços públicos, de forma isolada, sobretudo, os menores de 50 mil habitantes e com inexpressivo dinamismo econômico, como é o caso da maioria, 93% dos municípios do Norte de Minas Gerais.

O estudo apresentado conduz para um maior aprofundamento sobre a política pública dos Consórcios Públicos Intermunicipais. Apesar dos diversos apontamentos, como sendo um recurso estratégico de governança do Estado brasileiro, como uma evolução da Constituição de 1988, na busca pela articulação em rede, entre os diferentes poderes, proporcionando aos municípios condições de atendimento das necessidades econômicas e sociais de suas populações.

Entende-se que ainda há um longo caminho, há muito para se avançar para que os CPs, instituídos no Brasil se tornem cooperações efetivas. Os pontos mais complexos são as contratações sem concurso público e as Parcerias Públicas Privadas – PPP que podem beneficiar políticos mal intencionados e empresas.

Uma reflexão sobre as PPP perpassa pela linha da eficiência do Estado ao promover através dos consorciamentos, uma busca da eficácia e eficiência dos serviços públicos. Assim, pode-se inter-relacioná-los a uma política neoliberal de parceria não estatal. E essa é uma via de mão dupla. Se por um lado as PPP podem caminhar no sentido da governança, por outro lado, como mencionado anteriormente, podem gerar corrupção em benefício de políticos e grupos econômicos.

Assim, é preciso asseverar que os consorciamentos que realizem convênios por meio de PPP sejam baseados em processos transparentes e com a participação popular, assim como é realizado na Europa.

No primeiro capítulo pode-se compreender como a experiência europeia em CPs, com histórico desde a década de 1960 apresenta resultados positivos na prestação de serviços públicos. Isso demonstra que é possível, mesmo diante de realidades distintas, mas ambas com desafios, construir no Brasil e no Norte de Minas Gerais um modelo próprio de desenvolvimento regional, por meio dos CPs, auxiliando os municípios no desempenho de seus papéis perante as diretrizes da Constituição brasileira de 1988, que os trata como atores centrais da execução das políticas públicas.

Pode-se afirmar que os CPs ainda não são amplamente difundidos para a população nortemineira, a maioria e os mais conhecidos são da área da saúde. Os demais abrangem diversas políticas e estão em fase de estruturação e amadurecimento. Percebe-se, que falta a compreensão técnica, por parte dos prefeitos, em analisar quais políticas são passíveis de execução pela via do Consórcio e qual a sua responsabilidade perante esse CPs. Muitos prefeitos aderem a um determinado Consórcio e depois de autorizado pelas suas respectivas câmaras legislativas, quando muito, participam das despesas, na forma do rateio estabelecido em assembleia, não se comprometendo de fato com os objetivos do Consórcio.

Salvo quando o prefeito é o presidente do mesmo, assim sendo, esse muitas vezes, utiliza o Consórcio em benefício próprio, como meio de garantir contratos de trabalhos aos seus aliados, maior facilidade de acesso aos gestores do Estado e da União e também pela exposição junto aos veículos de comunicação. Nessa perspectiva, analisa-se que muitos CPs não avançam em suas propostas de criação pela forma impositiva apresentada pelos governos federal e estadual aos consorciamentos, bem como pela falta de comprometimento, desavenças políticas e ideologias partidárias, principalmente entre os prefeitos e deputados.

Por meio da pesquisa, sistematização dos dados e de representação em quadro e figuras, apresentados no capítulo 2, pode-se concluir que os municípios da mesorregião estão paulatinamente, fazendo uso da política dos CPs, porém ainda, de forma desarticulada e muitas vezes, por indução.

Como mencionado, os CPs podem ser induzidos pelos governos centrais ou por decisão da política local e se bem operacionalizados, ter com foco a prestação de serviços públicos de qualidade, articulados em consonância com os anseios da sociedade e respaldados pelos aspectos legais de eficiência e eficácia. Vale ressaltar, que os objetivos distintos da cooperação e do desenvolvimento mútuo dos municípios diminuem as chances de sucesso dos CPs em sua missão de ser o braço técnico e operacional das prefeituras.

Os problemas apresentados são desafios a serem superados, mas como apontamento de muitos prefeitos, os CPs são ferramentas importantes de apoio à gestão municipal. Esses Consórcios se apresentam como um caminho, uma possibilidade de construção e superação das dificuldades comuns ao desenvolvimento humano, social e a prestação de serviços públicos, sobretudo, dos pequenos municípios nortemineiros, com características similares.

A emergência de diversos consorciamentos multifinalitários pode ser no futuro, vislumbrando um cenário de boas intenções entre os envolvidos, uma boa ferramenta de empoderamento da região na busca pela melhoria dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, como exposto no capítulo 2. Dos 89 municípios da região nortemineira, a maioria, isto é, 66 (sessenta e seis) municípios apresentam IDHM médio e 20 (vinte) municípios IDHM baixo, encontrando-se distantes das condições da dignidade humana. Somente 3 (três) municípios apresentam IDHM alto. Esses números demonstram a necessidade de políticas públicas capazes de proporcionar condições de elevação desse índice.

Os índices de IDHM do Norte de Minas revelam a necessidade da melhoria na cooperação entre os diferentes atores sociais e o foco dessa pesquisa em CPs, demonstra que a boa condução e operacionalização destes, se apresenta como uma alternativa coerente para melhoria dessa realidade, uma vez que a qualidade de vida das pessoas está fortemente ligada ao acesso à saúde, educação e saneamento básico. Serviços públicos que dependendo da oferta e qualidade, contribuem para a melhoria do IDHM.

Ao longo desse estudo foram pesquisados 16 CPs que revelam entraves e soluções na gestão dos serviços públicos ofertados pelos municípios. Entre esses CP, o foco de estudo foi o Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE.

Pode-se concluir que as ações e projetos do CODANORTE referentes à destinação adequada dos RSU's são positivos, mas ainda com muitas ações em fase de planejamento. Espera-se que na prática o projeto de educação ambiental "Norte sem Lixões" possa se traduzir na diminuição e destinação correta dos resíduos, bem como na conscientização social sobre a importância de se pensar uma sociedade mais sustentável. Assim como no exemplo do projeto de educação ambiental da Alemanha com a redução e reciclagem dos seus RSU's, o que contou com ampla participação social.

Percebe-se, que a disposição em Aterros Sanitários - AS requer alto investimento e pouco retorno eleitoral, por isso muitos prefeitos, não se empenham verdadeiramente na tratativa com relação aos RSU's de seus municípios. A Política Nacional de Resíduos Sólidos preconiza que somente devem ser destinados em AS, de grande ou pequeno porte, materiais inorgânicos e que não podem ser reutilizados e/ou transformados, ou seja, muito se pode realizar em termos de educação ambiental, o que não requer somente recursos financeiros, mas também liderança, articulação e envolvimento da sociedade.

Contudo, convém ressaltar, que o CODANORTE foi criado por indução do governo do Estado de Minas Gerais, por meio da SECIR e pelo governo federal, por meio do Ministério das Cidades, sob pena de retenção e não liberação de novos recursos na área de saneamento básico aos municípios, com penalidades à pessoa física do prefeito. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o caminho para os atuais e futuros gestores é a incorporação do planejamento e da educação ambiental como uma política constante. Os Aterros Sanitários de grande ou pequeno porte, já existentes, bem como os que podem ser viabilizados, como mencionado, se não forem bem geridos, podem voltar a serem lixões. Assim, o futuro do CODANORTE está diretamente ligado à postura dos gestores locais e a persistência e qualificação de sua equipe técnica.

Não se pode afirmar quais são as melhores soluções dos RSU's para os municípios, mas há a certeza de que a educação ambiental de crianças, jovens, professores, profissionais da área da saúde, donas de casa e demais atores sociais é o caminho para a redução do volume do "lixo" descartado e ainda a possibilidade de uma mudança cultural e econômica pelo empoderamento social, permitidos pelo associativismo e cooperativas de catadores e reciclagem nos municípios.

Conclui-se, que quando bem orientados, os CPs do Brasil e do Norte de Minas Gerais, podem representar um caminho para a superação das dificuldades de gestão municipal. Ainda há muito para se prosseguir frente aos desafios culturais e políticos no que tange a concretização de políticas públicas exitosas, mas os CPs apresentam-se como um caminho válido, uma via, para a oferta de serviços públicos de qualidade.

REFERÊNCIAS

AMAMS. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE. **Estudo Econômico dos Municípios**. Montes Claros, MG: Março 2012.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em 25/02/2016.

AMM. ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **Transferência dos ativos de iluminação pública**. Belo Horizonte: Formato, 2013. 99p.

_____. **Os grandes desafios dos prefeitos**. Belo Horizonte: Formato, 2015. 196p.

BARBOSA, Rômulo Soares. Mineração do Norte de Minas Gerais: tensões e conflitos pelo acesso e uso da água. **Revista Desenvolvimento Social** N° 11, 2014. p. 43-50.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia. **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais**. Recife: FASE - Observatório das Metrôpoles, 2009.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. **Gobiernos locales y redes: retos e innovaciones**. Institutos de Gobiernos y Políticas Públicas, 2002. Disponível em: <http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/9805af81-4e05-43d5-b97d-936850fe8d57/files/Gobiernos_locales_y_redes_participativas.pdf>. Acesso em 09/09/2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em 19/08/2014.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 2.289, de 2 de agosto de 2015**. Dispõe o prazo para destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Senado Federal, Brasília 2015.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 abr. 2005.

_____. Congresso Nacional. **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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 jan. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 14/07/2014.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial [da] República Federativa do

Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 jan. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/lei/11445htm>. Acesso em 10/07/2014.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em 27/10/2014.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10/06/2015.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1, de 24 de janeiro de 1969.** Brasília, 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/mc01-69.htm>. Acesso em 24/10/2015.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 9.795, de 27 de abr.1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 abr. 1999. Seção 1. p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1975.htm>. Acesso em 20/05/2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988.** Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 17/01/2016.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Tema 2: instrumentos e metodologia de participação no Plano Diretor.** Brasília: MCidades, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 4 anos.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informmma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>. Acesso em 11/09/2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Planos Intermunicipais de Resíduos Sólidos.** Brasília/DF, MMA, 2015. Disponível em: <http://sinir.gov.br/web/guest/2.4-planos-intermunicipais-de-residuos-solidos>. Acesso em 18/05/2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos –** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf. Acesso em 28/09/2016.

_____. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento**. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. 2º. Ed. – Brasília: Funasa, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Empresas Estatais**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 29/03/2016.

_____. Secretária do Tesouro Nacional. **Transferências Voluntárias**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias>. Acesso em 18/11/2016.

_____. **O Consórcio Público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº3-julho/agosto/setembro de 2005 – Salvador. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.comrevistarede-3-julho-2005-maria%20sylvia.pdf>>. Acesso em 20/01/2016.

_____. RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Publicada no DOU, de 17 de fevereiro de 1986, Seção 1, páginas 2548-2549. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf. Acesso em 25/10/2016.

_____. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS (2013): Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2013. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2014. 181 p.: il. Disponível em: <http://engineering.columbia.edu/files/engineering/design-water-resource07.pdf>. Acesso em 03/09/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf. Acesso em 04/12/2016.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. A cooperação intermunicipal como forma de estratégia de desenvolvimento regional a partir da análise dos consórcios intermunicipais brasileiros e da estrutura dos Landkreise alemães. **V Encontro Internacional CONPEDI**, Montevideu – Uruguai, 2016

CALDAS, Eduardo Lima. **Formação de agendas governamentais locais: O Caso dos Consórcios Intermunicipais**. 2007. 227 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2007.

CHERIBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em <www.wfpa.com.br>. Acesso em 23/06/2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA ÁREA MINEIRA DA SUDENE – CIMAMS. **Estatuto Social**. Montes Claros, ago. 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DO NORTE DE MINAS GERAIS - CODANORTE. **Ata da 1ª Assembleia Geral**. Montes Claros, MG: 26 set. 2013.

_____. **I Fórum Internacional de Resíduos Sólidos**. Montes Claros, MG. Dezembro de. 2014.

_____. **Protocolo de Intenções**. Montes Claros, MG. Maio de 2013.

_____. **Estatuto Social**. Montes Claros, MG: mai. 2013.

_____. **Programa “Norte sem Lixões”**. Montes Claros, MG, jun. 2016.

COLEGIADO DOS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE DE MINAS GERAIS - COSECS - MG. **Promove intercâmbio permanente de experiências e de informações dos Consórcios Intermunicipais de Saúde do estado de Minas Gerais**. s/d. Disponível em: <www.cosecsmg.org.br>. Acesso em 18/06/2015.

COSTA, Dayane Stephanie Maia; RUAS, Kethlin Freire; PEREIRA Anete Marília Pereira. As Potencialidades da Região Semiárida do Norte de Minas Gerais: Análise do Centro de Estudos de Convivência com o Semiárido. *In: Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos*, 2010. Porto Alegre/RS. Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2010.

COSTA, João Batista de Almeida. **Cultura sertaneja: a conjugação de lógicas diferenciadas. Trabalho, cultura e sociedade no Norte/Nordeste de Minas**. Considerações a partir das Ciências Sociais. Montes Claros: Best Comunicação e Marketing. 201p. p. 77-97, 1997.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 3, julho-setembro de 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599>. Acesso em 16/06/2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTEVE, Josep Mª de Pascual. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades**. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

FURTADO, Celso. **O Brasil pós-milagre**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2ªed. São Paulo: Editora Nacional. 1981.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

_____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. **Em busca de um novo modelo**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HERMANO, Vivian Mendes. **Desenvolvimento urbano-rural da rede de Janaúba e Nova Porteirinha**. 2006. 103f. Dissertação – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2006.

HULST, Rudie; MONTFORT, André Van. **Inter-Municipal cooperation in Europe**. Springer. The Netherlands, 2007. 238 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA –IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 10/05/2016.

LIMA, Ana Paula Gil. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2000.

MINAS GERAIS. **Estudos de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos das Localidades Consorciadas no Polo de Montes Claros/MG, Lote III, Programa PAC Saneamento MCIIDADES/ CAIXA/ SEDRU/ COPASA – TC 0293.696-80/ 2009**. Volume 1: 1º Relatório do Andamento do Estudo de Concepção. 2º Relatório do Andamento do Estudo de Concepção. 3º Relatório do Andamento do Estudo de Concepção. Nov, 2015. Arquivo: 501975-RS-RT-01-ESC-ECS01-VC-001-B-SAH-2014.doc

_____. **Deliberação CIB-SU/MG 2.882** de 17 de fevereiro de 2016, Secretaria de Estado da Saúde, Belo Horizonte – MG, 2016.

_____. **Termo de Cooperação Técnica entre o Estado de Minas Gerais e o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas Gerais**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU, Montes Claros- MG, 2015.

_____. **Estudo de Viabilidade de propostas de Consórcio Público Multifinalitário**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, 2014.

_____. **Relatório sobre os Consórcios Públicos para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos acompanhadas pela SEDRU**. Belo Horizonte, SEDRU, 2012.

_____. **Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU, 2011.

_____. Assembleia de Minas. **Fórum Regional – Território Norte**. Minas Gerais, 2015b. Disponível em: <http://forunsregionais.mg.gov.br/regioes>. Acesso em maio de 2016.

_____. **Lei nº 18.031 de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Minas Gerais, 2009.

_____. FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM. **Panorama da Destinação dos Resíduos Urbanos no Estado de Minas Gerais em 2014**. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Belo Horizonte: FEAM, 2015.

_____. FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM. **Diagnóstico de consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos urbanos em Minas Gerais.** Fundação Estadual do Meio Ambiente. Belo Horizonte: FEAM, 2014.

_____. FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM. **Plano de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos para a Bacia do São Francisco.** Fundação Estadual do Meio Ambiente. Belo Horizonte: FEAM, 2010.

_____. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Governo de Minas apresenta dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios.** Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/3110-governo-de-minas-apresenta-dados-da-pesquisa-por-amostra-de-domicilios>. Acesso em 25/02/2016.

OLIVEIRA, Gilberto de. **Consórcio Intermunicipal para o manejo integrado de lixo em cinco municípios da região administrativa de Bauru.** 2004, 129f. Dissertação de Mestrado em Geografia, da Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais.** 2007. 350f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós- Graduação Geografia e Gestão do Território, Uberlândia/MG, 2007.

PEREIRA, Luiz Andrei Gonçalves; FERREIRA, William Rodrigues. Logística de Transporte e Comércio Internacional: Um Estudo das Empresas Exportadora de Mercadorias em Várzea da Palma. **Revista Desenvolvimento Social**, vol. 12, Ed. Unimontes, Montes Claros, p.55-67, 2014

Portal dos Resíduos Sólidos - **A lucratividade da Economia Circular na Alemanha.** Disponível em: <http://www.portalresiduossolidos.com/lucratividada-da-economia-circular-na-alemanha/>. Acesso em 20/04/2017.

PRATS. Joan i Catalá, “**Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico**” en Instituciones y Desarrollo nº 10. 2001. p.103-148. Disponível em: <<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>>. Acesso em outubro de 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Ranking IDHM Municípios 2010.** Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em 28/09/2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** Vol. 29. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, Luciene. Formação econômica do Norte de Minas Gerais e o período recente. *In:* OLIVEIRA, Marcos F. M.; RODRIGUES, Luciene (Org.). **Formação social e econômica do Norte de Minas Gerais.** Montes Claros: Unimontes, 2000. p.105-170.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos; SOUTO, Karine Gomes dos Santos. O desenvolvimento do Norte de Minas Gerais na perspectiva da SUDENE. **Revista Desenvolvimento Social**, vol. 12 Ed. Unimontes, Montes Claros p. 69-78, 2014.

SANTOS, Milton. O Dinheiro e o Território. **Geographia**, 1, set. 2009b. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/2/2>. Acesso 22/07/2016.

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO – SAAE. **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos de Pirapora** – PGIRSU. CONCREMAT ENGENHARIA. Pirapora/ MG, 2010.

SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA – SERENCO. Plano Municipal de Saneamento Básico de Montes Claros. SERENCO, Montes Claros/MG, 2015.

SILVA, Olga Cardoso da. Tratamento e/ou disposição final dos resíduos sólidos urbanos da mesorregião Norte de Minas Gerais. *In: Simpósio Internacional sobre cidades médias (CIMDEPE)*, 3., 2015. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

_____. **Planejamento Territorial e a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos: o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas Gerais CODANORTE**. 2016, 155f. Dissertação de Mestrado em Geografia, da Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2016.

SILVEIRA, Rose Cristina; Espíndola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. **Consórcios Públicos: uma alternativa viável para gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos**. n.1, p.205-224. Santa Cruz do Sul: REDES, jan-abr. 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Ano 8. nº16. Porto Alegre: Sociologias, Jul-dez 2006.p. 20-45.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VARGAS, Guilherme Pereira de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro: as experiências mineiras do COM10 e CODAP**. 2012, 168.f. Dissertação de Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 200p.

ANEXOS



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social

Mestranda: **Núbia Primo** - Programa de Pós - Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS)

Pesquisa: **OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS: Desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do no Norte de Minas Gerias - CODANORTE**

QUESTIONÁRIO 01

Prezado (a) prefeito (a), presidente de Consórcio Público Intermunicipal,

Este questionário é parte de uma pesquisa para elaboração da dissertação de mestrado em Desenvolvimento Social da Unimontes. A mesma tem como proposta de discussão a política pública dos Consórcios Públicos Intermunicipais, no enfrentamento das dificuldades de gestão municipal. Ressalta-se que a intenção desta pesquisa não é avaliar a gestão municipal, mas sim compreender a efetividade do Consórcios na prática das gestões municipais. Gostaria de contar com a sua colaboração no preenchimento do mesmo, pois sua participação é muito importante para o êxito deste trabalho.

Consórcio

Presidente:

Prefeito (a) do município: _____

Município de Instalação do Consórcio _____

1. Quais os benefícios que o Consórcio promove aos municípios consorciados?

2. Quais os desafios de gestão dos Consórcios Públicos Intermunicipais?

3. Como é definida a área de atuação do Consórcio?



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
 Programa de Pós-Graduação em Geografia
 Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social

Mestranda: **Núbia Primo** - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social

Pesquisa: **OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO NORTE DE MINAS GERAIS: Desafios do Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do no Norte de Minas Gerias - CODANORTE**

QUESTIONÁRIO 02

AOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DO NORTE DE MINAS GERAIS.

Prezado (a) Prefeito (a), Secretário ou Técnico Municipal,

Este questionário é parte de uma pesquisa para elaboração uma dissertação de mestrado, que tem como proposta de discussão os Consórcios Públicos Intermunicipais, com estudo de caso do CODANORTE.

O objetivo é coletar informações dos municípios no que se refere aos serviços de saneamento básico e destinação de resíduos sólidos, bem como a efetividade da participação dos mesmos no Consórcio CODANORTE. Ressalta-se que a intenção desta pesquisa não é avaliar a gestão municipal, mas sim conhecer a realidade dos 35 municípios integrantes do CODANORTE.

MUNICÍPIO _____

NOME DO PREFEITO, SECRETÁRIO OU TÉCNICO:

CARGO: _____

1. O município tem Plano Diretor e Plano de Saneamento Básico?

2. Em termos percentuais, qual a produção diária, semanal, mensal de resíduos sólidos no município?

3. Qual destino do “lixo” antes da licitação para destinação compartilhada através do CODANORTE?

4. Existe algum projeto de coleta seletiva, educação ambiental ou reciclagem no município? Se positivo, especifique.

5. O município participa de outro Consórcio, além do CODANORTE? Se positivo, qual?

6. Como espera que o CODANORTE auxilie o município? E quais os desafios o CODANORTE poderá enfrentar?

ANEXO 03

Participação em Eventos

Eventos	Data e Local	Pautas
Fórum Internacional de Cooperação Técnica para Destinação e Tratamento de resíduos sólidos no Norte de Minas Gerais.	09 de outubro 2014 - Associação de Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS) Montes Claros – MG	O encontro reuniu gestores da Espanha e do Norte de Minas Gerais, a fim de discutir as problemáticas e soluções para a correta destinação e tratamento de resíduos. Foi apresentada a tecnologia utilizada na Espanha conhecida por “wastecleaner”. Trata-se da destinação e tratamento de Resíduos Sólidos, através de tecnologias inovadoras por meio de reciclagem e produção energia através de equipamentos integrados a planta de transferência.
Assembleia CODANORTE	18 de março de 2015 - Associação de Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS) Montes Claros – MG	Reunião com representantes da COPASA para apontar os desdobramentos dos Estudos de Concepção técnica dos RSU’s dos municípios do CODANORTE.
Assembleia Geral CODANORTE	22 de dezembro de 2015 - Associação de Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS) Montes Claros – MG	Encontro para prestação de contas e apresentação de relatório de atividades desenvolvidas. Eleição e posse da nova diretoria.
IV Colóquio Cidade e Região	02 de setembro de 2015 Universidade Estadual de Montes Claros - MG	Palestra sobre a regionalização da saúde nos formatos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde.
Assembleia Extraordinária CODANORTE	17 de agosto de 2015 - Auditório da Associação Mineira de Municípios – AMAM S.	Informações sobre o Plano de Ação para a Gestão dos Resíduos Sólidos. Assinatura do termo de Cooperação técnica entre o Governo de Minas e o CODANORTE para a elaboração dos editais do Plano de Resíduos Regional e Parceria Pública Privada.
Fóruns Regionais – Oficina de Internacionalizada do Território Norte	29 de Junho de 2016 Regiões Integradas de Segurança Pública.	Encontro para sensibilização dos atores locais sobre os benefícios da cooperação e das relações internacionais, e suas contribuições para o desenvolvimento local. Estabelecer um canal direto com

		os municípios e os diversos atores do território. Construção coletiva de planejamento de políticas públicas.
Assembleia Geral do CODANORTE	21 de julho de 2016 - Auditório do Conselho Regional de Engenharia de Montes Claros – MG.	Assembleia Geral de apresentação dos resultados do Estudo de Concepção Técnica para Destinação dos Resíduos dos municípios do CODANORTE, realizado pelo Governo de Minas Gerais. Apresentação de proposta de destinação dos resíduos da construção civil e projetos em educação ambiental.
Reunião para criação de Grupo de Trabalho para elaboração de Projeto de Educação Ambiental para os municípios do CODANORTE.	25 de julho de 2016 - Instituto Prima – Montes Claros- MG.	Definição de trabalhos dos membros do Grupo de Trabalho para elaboração do Projeto de Educação Ambiental, para ser apresentado ao Ministério Público do Meio Ambiente de MG.
Reunião do CODANORTE de apresentação do esboço do Projeto de Educação Ambiental.	03 de agosto de 2016 - Ministério Público da Bacia do São Francisco – Montes Claros- MG.	Apresentação do esboço do Pré-Projeto de Educação Ambiental, que integra o Programa “Norte sem Lixões” do CODANORTE, para a Promotora do Meio Ambiente, Aluísia Beraldo Ribeiro.
Reunião para transição de mandato	21 de outubro de 2016 - Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS).	A pauta da reunião foi a transição de mandato dos prefeitos atuais para os próximos gestores. O encontro contou com a participação dos Promotores do Ministério Públicos de MG.
I Congresso de Prefeitos Eleitos do Norte de Minas Gerais	29 e 30 de novembro de 2016 - Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAMS).	As principais abordagens se referem às questões abordadas pelos representantes do Ministério Público, principalmente sobre licitações e pelos representantes do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais com relação à Prestação de Contas, Publicidade e Transparência e pela Polícia Federal sobre fraudes e irregularidades. Também foram apresentados possíveis prestadores de serviços às Prefeituras por meio de uma exposição.
Encontro de Prefeitos Atuais e Eleitos com Ordem de	08 de dezembro de 2016 - Sede da AMMESF em	Falou-se sobre a importância da transição de mandato. Leis,

Advogados do Brasil de Minas Gerais	Pirapora	Restos a Pagar e Responsabilidades de cada Prefeito atual e eleito.
Eleições da Associação de Municípios da Área Mineira – AMAMS, Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da Sudene e CIMAMS e Consórcio Intermunicipal de Saúde de Urgência e Emergência – CISRUN	12 de Janeiro de 2017 - Sede da AMAMS em Montes Claros	Prefeitos do Norte de Minas Gerais se reuniram para negociarem as melhores opções para Presidente das referidas entidades. A disputa maior se deu entre as influências dos Deputados votados na região.