# UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

## FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

## BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

**Augusto Lamas Fortunato**


# MECANISMOS DE INDUÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO


Belo Horizonte
2021

**Augusto Lamas Fortunato**

# MECANISMOS DE INDUÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Coorientador: Paulo Sérgio Mendes César

Belo Horizonte
2021

Augusto Lamas Fortunato

# MECANISMOS DE INDUÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NA CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA

_____

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – DCP/UFMG

_____

Paulo Sérgio Mendes César (Coorientador) – PPGCP/DCP

_____

José Ângelo Machado – DCP/UFMG

Belo Horizonte, 08 de setembro de 2021

**DEDICATÓRIA**

Dedico este singelo trabalho às minhas avós,
Vó Lia e Dona Conceição (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Márcia Soares, e ao meu coorientador, Paulo Sérgio Mendes, que conduziram a orientação deste trabalho de maneira primorosa, com paciência, sensibilidade e a criticidade necessária para o amadurecimento acadêmico. Agradeço ainda o professor Paulo Diniz, que de maneira gentil e imediata me encorajou e aconselhou para o melhor desenvolvimento das pesquisas.

Agradeço aos colegas com os quais tive o prazer de gerir o Centro Acadêmico do Curso de Gestão Pública - CAGP (2018-2019), período que me proporcionou boa parte das condições necessárias para que pudesse, juntamente com pessoas incríveis, fundar e presidir a Equalitas UFMG Jr. (2019-2020) da qual me orgulho de maneira ímpar, sempre na esperança de que a mesma seja um diferencial transformador na formação de novos profissionais.

Aos docentes do Curso de Gestão Pública, em especial à professora Geralda Luiza de Miranda, que me proporcionou a experiência de ser bolsista de Iniciação Científica, além de ser parceira para todos os momentos em que lhe solicitei auxílio, sempre prezando para o desenvolvimento do curso e, consequentemente, dos discentes.

Aos docentes e colegas da Geografia que me receberam de braços abertos e contribuíram de maneira muito importante para a minha formação multidisciplinar.

Ao Wander Pereira, Secretário do Curso, que incomodei incontáveis vezes e que sempre foi muito solicito e companheiro dos alunos. À gerente Administrativa da Fafich, Gleyce Kelle, assim como a Diretoria da Faculdade, por todas as solicitações atendidas e o apoio incondicional.

Agradeço às colegas da Gerência de Consultoria Temática da Assembleia Legislativa de Minas Gerais por terem me proporcionado uma incrível primeira experiência profissional no Setor Público.

Aos meus colegas da Subsecretaria de Gestão Ambiental e Saneamento, que me proporcionaram o aprofundamento de conhecimento necessário para o desenvolvimento deste trabalho, em especial ao meu amigo Pedro Henrique Martins.

Aos meus amigos e amigas com os quais compartilhei esses breves, mas intensos, anos de graduação, e que tornaram tudo mais alegre e gratificante.

A meu pai, minha mãe e meu irmão, por estarem na arquibancada para qualquer momento.

A Deus, por tudo!

# RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso busca compreender quais os mecanismos utilizados pelo governo do estado de Minas Gerais para induzir a criação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de saneamento no período compreendido de 2011 a 2018. As induções estaduais podem ocorrer por meio de quatro mecanismos principais: i) pelo viés legislativo, por meio de normas que contribuam para o desenvolvimento e surgimento dos consórcios públicos; ii) pelo viés financeiro, mediante transferências financeiras, viabilizadas pela celebração de convênios que beneficiem os consórcios públicos; iii) pelo viés eminentemente técnico, por intermédio de assinaturas de Termos de Cooperação Técnica - TCT; e iv) pelo viés de assessoramento técnico do governo estadual na captação de recursos oriundos do Governo Federal e/ou outras organismos e instituições. A metodologia utilizada foi o estudo exploratório e descritivo por meio de pesquisas bibliográficas e documentais. Verificou-se que há ações continuadas do governo estadual, no período analisado, em prol do consorciamento intermunicipal na área de política de saneamento, na produção de normas, em transferências financeiras e, sobretudo, na articulação direta entre Estado e consórcio via TCTs. Tem-se ainda a atuação do executivo estadual na captação de recursos federais. Por fim, constatou-se que a atuação do governo estadual mineiro é mais presente na criação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, bem diferente da atuação junto aos consórcios que atuam com água, esgoto e drenagem urbana, haja visto que para esses três últimos eixos do saneamento há menos ações dos quatro indutores identificados, como é possível observar pela atuação exclusiva do Estado junto aos consórcios de resíduos sólidos, no que tange aos convênios celebrados para repasse financeiro; no suporte técnico para a criação e desenvolvimento dos consórcios; e por fim, na captação de recursos federais.



**Palavras-chave:** Consórcios intermunicipais de saneamento; incentivos do governo estadual; política pública de saneamento; Minas Gerais.

**ABSTRACT**

This Final Paper seeks to understand the mechanisms used by the government of the state of Minas Gerais to induce the creation and development of inter-municipal sanitation consortia in the period from 2011 to 2018. State inductions can occur through four main mechanisms: i) through the legislative bias, by means of rules that contribute to the development and emergence of public consortia; ii) from the financial point of view, through financial transfers, made possible by the signing of agreements that benefit public consortia; iii) by an eminently technical bias, using the signature of Terms of Technical Cooperation - TCT; and iv) the technical advice of the state government in raising funds from the Federal Government and/or other bodies and institutions. The methodology used was the exploratory and descriptive study through bibliographic and documentary research. It was found that there are continued actions of the state government, in the period analyzed, in favor of inter-municipal consortium in the area of sanitation policy, in the production of norms, in financial transfers and, above all, in the direct articulation between the State and the consortium via TCTs. There is also the role of the statewide executive in raising federal funds. Finally, it was found that the role of the state government in Minas Gerais is more present in the creation and development of intermunicipal solid waste consortia, quite different from the action with consortia that work with water, sewage and urban drainage, given that for these three axes of sanitation, there are fewer actions of the four identified inductors, as can be seen by the exclusive action of the State with solid waste consortia, with regard to agreements signed for financial transfers; in technical support for the creation and development of consortia; and eventually, in raising federal funds.

Keywords: Inter-municipal sanitation consortia; state government incentives; public sanitation policy; Minas Gerais.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Competências Comuns dos Níveis de Governo no Brasil 19
Quadro 2 - Suporte técnico do governo mineiro em prol dos consórcios de saneamento, 2011 a 2018 48
Quadro 3 - Ações do governo mineiro de captação de recursos federais em prol dos consórcios de saneamento, 2011 a 2018 52

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação dos entes federativos na arrecadação de tributos, em proporção do PIB, 2011 a 2018 21
Tabela 2 - Quantidade de municípios com despesas pagas destinadas aos consórcios públicos e valores totais pagos, 2011 e 2018 26

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das despesas pagas na função saneamento pelo governo do Estado de Minas Gerais, 2011 a 2018 37

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE - Advocacia Geral do Estado
AMMA - Associação dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira
ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
ATO – Arranjo Territorial Ótimo
CESBS - Companhias Estaduais de Saneamento
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CIAMESF - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Socioeconômica da Microrregião do Alto Médio São Francisco
CIAS - Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário Centro Oeste
CIBAPAR - Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba
CICANASTRA- Consórcio Intermunicipal da Serra da Canastra
CIDERSU - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável
CIDES-LESTE - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios do Leste
CIMAJE - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Jequitinhonha
CIMASAS - Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí
CIMCOM - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Centro Oeste Mineiro
CIMDOCE - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Médio Rio Doce
CIMVA - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço
CIMVALPI - Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga
CNM - Confederação Nacional dos Municípios
CNSMEPI - Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio Rio Piracicaba
CODANORTE - Consórcio de Desenvolvimento Ambiental do Norte de Minas
COMAG - Companhia Mineira de Água e Esgoto
CONCASS – Consórcio Intermunicipal Para Gestão Dos Resíduos Sólidos Urbano
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
COPANOR - Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A
COPASA MG - Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPGRS - Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos
DEMAE - Departamento Municipal de Água e Esgoto
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHIDRO - Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
FINBRA - Finanças do Brasil
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDE-SISEMA - Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IPCA - Índice de Preço ao Consumidor Amplo
PGIRS - Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PIB - Produto Interno Bruto

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental
PRE – RSU - Plano Preliminar de Regionalização para Gestão Integrada de RSU em Minas Gerais
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMVA - Região Metropolitana do Vale Aço
RSU - Resíduos Sólidos Urbanos
SECIR - Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional
SEDE - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico
SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEGOV - Secretaria Estadual de Governo
SEMAD - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUS - Sistema Único de Saúde
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso
TCT - Termo de Cooperação Técnica
TTAC - Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
UTC - Usina de Triagem e Compostagem

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

1. O ARRANJO FEDERALISTA 15

1.1 Origem e características do Federalismo 16

1.2 O Federalismo no Brasil e as relações intergovernamentais pós Constituição de 1988 18

1.3 Cooperação intergovernamental e consórcios intermunicipais 21

1.4 O consorciamento intermunicipal no Estado de Minas Gerais 25

2. A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS 28

2.1 A política pública de saneamento básico no Brasil 29

2.2 A política pública de saneamento básico em Minas Gerais 32

2.3 Despesas executadas pelo governo estadual mineiro para a política de saneamento básico 35

3. AÇÕES DO GOVERNO DE MINAS GERAIS EM PROL DO CONSORCIAMENTO NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO 39

3.1 Produção legislativa com matérias afetas ao consorciamento público 40

3.1.1 Legislações sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais que trata de consórcios, para os anos de 2011 a 2018 42

3.2 Apoio financeiro estadual a consórcios públicos 44

3.2.1 Incentivos financeiros do governo estadual aos consórcios públicos, por meio de convênios 46

3.3 Suporte técnico à criação e ao desenvolvimento dos consórcios de saneamento 47

3.4 Apoio estadual à captação de recursos financeiros federais para consórcios de saneamento 51

CONSIDERAÇÕES FINAIS 53

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 58

APÊNDICE A - Variáveis utilizadas para análise das despesas executadas pelos municípios destinadas aos consórcios (2011 - 2018) 67

APÊNDICE B - Componentes para composição do Gráfico 1 71

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe novas diretrizes de atuação para os governos subnacionais, definindo competências privativas, comuns e concorrentes aos quatro níveis de entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. Com a nova reorganização do Estado brasileiro, a descentralização política conferiu maior autonomia aos municípios para atuação nas políticas públicas (SOUZA, 2005), inclusive para organizar e prestar os serviços de saneamento básico, cuja competência é compartilhada entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 23).

Uma das consequências do novo arranjo federal foi impulsionar ações cooperativas entre os municípios em busca de maior eficácia e eficiência na implementação das políticas públicas. Uma das principais formas de associativismo municipal é o Consórcio Público, previsto na Constituição Federal, bem como em lei e decreto federais, e presentes em mais de 4000 municípios no ano de 2019, conforme o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (CNM, 2021).

O objetivo deste trabalho é analisar como o poder público do estado de Minas Gerais apoiou a criação e o desenvolvimento de consórcios intermunicipais na área de saneamento básico no período de 2011 a 2018, o que compreende o mandato de dois governos estaduais, o primeiro do Partido Social da Democracia Brasileira - PSDB (governador Antônio Anastasia) e o segundo do Partido dos Trabalhadores - PT (governador Fernando Pimentel). O período analisado também foi escolhido levando em consideração a disponibilidade dos dados pertinentes à pesquisa e justifica-se ainda por incorporar os efeitos da Lei de Consórcios (2005). No âmbito mineiro, permite também verificar efeitos do Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos do Estado de Minas Gerais (PRE-RSU) e do Plano de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos com ênfase na Bacia do São Francisco, elaborados pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, que em 2009, delinearam agrupamentos de municípios com viabilidade técnica e ambiental para a formação de consórcios com atribuição para gestão dos RSU – os Arranjos Territoriais Ótimos - ATOs (FEAM, 2020).

A escolha da temática se justifica pela pouca quantidade de estudos científicos pertinentes aos consórcios de saneamento, principalmente sobre os instrumentos utilizados pelos governos estaduais para auxiliar na formação e desenvolvimento dos mesmos (VENTURA; KUSSABA, 2015; MACHADO; ANDRADE, 2014). Segundo Piterman,

Rezende e Heller (2016) há uma crescente necessidade de cooperação entre os diferentes entes governamentais e os consórcios intermunicipais de saneamento possuem potencial de oferecer serviços de boa qualidade. Neste sentido, entender os mecanismos utilizados pelo estado de Minas Gerais na criação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de saneamento contribui para esse campo de estudo, bem como traz para a discussão os mecanismos de indução dos governos estaduais para o fortalecimento das ações consorciadas no âmbito do saneamento básico.

As perguntas que guiaram o trabalho consistem em: quais mecanismos de indução foram utilizados pelo governo do estado de Minas Gerais para fomentar a criação e o desenvolvimento de consórcios intermunicipais na área de saneamento básico no período de 2011 a 2018 e como operaram esses mecanismos nesse período?

Para responder a essas questões, a metodologia de pesquisa é do tipo exploratória e tem como principais fontes a bibliografia sobre federalismo, coordenação intergovernamental, consórcios públicos, em especial sobre os consórcios intermunicipais e saneamento em Minas Gerais. Para além disso, foram feitos levantamento e tratamento de documentos governamentais, tendo destaque as legislações pertinentes a consórcios. Por fim, foram utilizados dados secundários de fontes governamentais e sobre as transferências municipais aos consórcios, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do banco de dados Finbra, de informações sobre os convênios celebrados pelo governo mineiro junto aos consórcios intermunicipais, bem como do montante destinado aos municípios mineiros na área da política pública do Saneamento Básico, disponíveis no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Ainda para o embasamento do presente trabalho, foram utilizados indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, bem como de indicadores e material sobre as ações do estado sobre a temática, disponíveis no site da Fundação Estadual do Meio Ambiente. Em adição aos dados governamentais, com informações sobre a disposição dos consórcios intermunicipais de saneamento no estado de Minas Gerais, também foi consultado o Observatório Municipalista dos Consórcios, organizado pela Confederação Nacional dos Municípios.

Para além desta introdução este trabalho está dividido em três capítulos e nas considerações finais. No capítulo 1, valendo-se de pesquisas bibliográficas, é feita uma breve conceituação do federalismo, bem como de suas características gerais e específicas para o caso brasileiro. Nesse caso, é dado o enfoque ao federalismo pós Constituição Federal de 1988, destacando as relações intergovernamentais e os pontos positivos e obstáculos do atual sistema federalista brasileiro. Ainda nesse capítulo, por meio de referências bibliográficas,

legislações pertinentes e de informações do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos e do IDE-Sisema, há a conceituação e certa caracterização da cooperação intergovernamental e dos consórcios intermunicipais, apontando alguns os empecilhos e incentivos para a implementação dos mesmos. Na sequência, por meio dos dados orçamentários obtidos nas publicações anuais do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra - Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios), é analisado o volume operado pelos consórcios intermunicipais mineiros. Embora não seja possível discernir qual o volume operado pelos consórcios que atuam com saneamento, tais dados permitem verificar se há o fortalecimento deste mecanismo de cooperação intergovernamental em Minas Gerais.

O capítulo 2 apresenta um breve histórico da política de saneamento básico no Brasil, destacando essa política no âmbito do estado de Minas Gerais. Para tanto, foram analisadas as legislações que regem as políticas de saneamento nos níveis nacional e estadual, bem como fez-se uso do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS - para a ilustração dos indicadores de saneamento em Minas Gerais. Ainda sobre o saneamento no Estado, por meio dos dados secundários obtidos no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, há o mapeamento de como o governo estadual atuou financeiramente perante a política de saneamento, com o intuito de ter um panorama macro da política.

O capítulo 3, empírico, destina-se a apresentar os resultados da pesquisa sobre os mecanismos utilizados pelo governo estadual mineiro para a criação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de saneamento durante os anos de 2011 a 2018. Neste sentido há quatro mecanismos principais, divididos em quatro seções.

A primeira seção é destinada a análise da produção legislativa com matérias afetas ao consorciamento público. Nesta seção, as legislações encontradas versam sobre ações pró-consorciamento intermunicipal de maneira ampla, como por exemplo ao incluir os consórcios públicos como convenentes de convênios de saída com o Estado, bem como há matérias específicas para os consórcios de saneamento. Na subseção, é dado destaque às alterações nas estruturas administrativas, sobretudo nas secretarias estaduais, que beneficiem a criação e o desenvolvimento dos consórcios intermunicipais, como por exemplo, por meio da criação da Diretora de Assistência Técnica e de Fomento aos Consórcios em 2011. Para obtenção das informações desta seção, foram utilizados dados disponíveis em três sites, a saber: o Pesquisa Legislativa (2021); o site de pesquisas legislativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG (2021); e o site de pesquisa legislativa do Sistema Integrado de Informação Ambiental - SIAM (2021).

Na segunda seção, o enfoque é sobre o apoio financeiro estadual aos consórcios intermunicipais de saneamento. Em adição às pesquisas legislativas, também foram analisadas ações institucionais entre o estado de Minas Gerais, sobretudo por meio do Executivo estadual, e os consórcios. Primeiramente são analisadas as legislações mineiras sobre financiamento aos consórcios entre 2011 e 2018 de forma geral, sendo identificadas normas, que, sobretudo, garantem prioridade para o recebimento de transferências de recursos nos termos da subseção de Transferência Voluntárias em detrimento dos municípios que atuam de forma individualizada. A coleta dessas legislações ocorreu valendo-se do mesmo recurso utilizado na seção anterior. Em seguida, ainda na segunda seção, são analisados os convênios de saída que possuem, especificamente, os consórcios intermunicipais de saneamento como convenentes. Para esta segunda etapa, a estratégia adotada foi, por meio do Portal da Transparência, realizar a pesquisa de todos os convênios de saída para o período de 2011 a 2018 e, posteriormente, usar o filtro para a palavra "consórcio".

O terceiro mecanismo analisado é o suporte técnico junto aos consórcios de saneamento. Para esta análise, foram utilizados dois sites da Agência Minas Gerais (2021) filtrando a pesquisa por “consórcio saneamento” e “consórcio resíduos”. Os principais achados foram os Termos de Cooperação Técnica - TCT, com vistas a criação de consórcios para resíduos sólidos.

A quarta e última seção deste Capítulo 3, traz os achados quanto ao apoio estadual para a captação de recursos financeiros federais para os consórcios de saneamento, ocorridos sobremaneira entre os anos de 2013 e 2014. Para a análise desta quarta seção, também foram utilizadas as informações da Agência Minas Gerais.

As considerações finais sintetizam as contribuições da atual pesquisa, tendo como principais achados a continuidade das ações do governo do estado de Minas Gerais em prol do consorciamento de saneamento, sobretudo por meio de apoio técnico para criação e desenvolvimento dos mesmos, com foco quase exclusivo para os consórcios de resíduos sólidos, mesmo que em governos distintos. Também são apontadas as limitações do trabalho e perspectivas para novos estudos sobre a contribuição dos governos estaduais no desenvolvimento dos consórcios intermunicipais de saneamento no Brasil, por meio de pesquisas comparadas, além de uma agenda de pesquisa futura, considerando o Novo Marco do Saneamento.

## 1. O ARRANJO FEDERALISTA

A discussão sobre os consórcios intermunicipais como instrumentos de cooperação federativa requer uma caracterização do federalismo, uma vez que esta forma de estado propicia a descentralização territorial do poder político (SOARES; MACHADO, 2018). A caracterização do federalismo é feita de forma não exaustiva e com o foco exclusivo nos aspectos que permitem o desenvolvimento da temática central do trabalho.

O federalismo é uma forma de Estado que preza pela autonomia dos entes federados, com o governo nacional e os governos subnacionais atuando em campos próprios de competências, mas também conjuntamente em algumas políticas públicas. Em contraposição ao federalismo, há outras duas formas de organização do Estado: a Unitária e a Confederada. A primeira é caracterizada pela centralização do poder central, com ausência de autonomia política por parte dos governos subnacionais. Já nos Estados Confederados prevalece a descentralização territorial dos entes de governo, diferenciando-se do Federalismo pela soberania política dos territórios componentes da unidade política perante a comunidade internacional. Há também a prerrogativa dos territórios de adesão ou desligamento (secessão) da Confederação (SOARES; MACHADO, 2018), sendo as partes politicamente mais fortes que o governo central (MENDES 2004, p. 423 apud CÉSAR, 2017).

A seguir são apresentadas quatro seções. Primeiramente, há uma análise inicial sobre as origens e características do Federalismo, buscando trazer as definições e interpretações que permitam delimitar as atuações dos Estados que se valem dessa forma de estado. Posteriormente é abordado o Federalismo no Brasil, com um enfoque nas relações intergovernamentais pós Constituição de 1988. Nesta seção é apresentado o embasamento constitucional para o federalismo brasileiro, bem como suas especificidades de coordenação e de ordem econômica. Na terceira seção é tratado a cooperação intergovernamental e os consórcios intermunicipais, com o intuito de fundamentar as discussões seguintes sobre os consórcios, informando sobre o arcabouço jurídico dos consórcios públicos no Brasil, bem como as características gerais desse instrumento de cooperação. Por fim, a quarta seção de caráter mais empírica, discute sobre o consorciamento intermunicipal no estado de Minas Gerais, trazendo um panorama geral sobre os municípios que realizaram despesas pagas aos consórcios intermunicipais, conforme dados do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, para os anos de 2011 a 2018.

## 1.1 Origem e características do Federalismo

A primeira manifestação de um Estado federativo moderno é associada à Constituição estadunidense de 1787, quando foi constituído o "pacto federativo" que permitiu o estabelecimento de um poder central (União) mais forte, considerando que o país tinha adotado até aquele momento a forma de Estado confederada, e a manutenção da autonomia política das unidades constituintes (Estados). Este modelo de atuação conjunta entre os entes territoriais, bem como seus sistemas de equilíbrio de poder (*check and balances)* difundiu-se pelo mundo.

O federalismo moderno pode de ser caracterizado pela presença das seguintes características constitucionais (RIKER, 1964, p.10; KLATT, 1993, pp. 10-12 apud SOARES; MACHADO, 2018):

> I. Divisão territorial do Estado em várias subunidades;
>
> II. Sistema bicameral: representação das subunidades federadas junto ao Governo Federal através de uma Segunda Câmara Legislativa (Senado);
>
> III. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário presentes nos níveis federais;
>
> IV. Existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos: tem como função primordial garantir a ordem federal;
>
> V. Definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação em que é autônomo;
>
> VI. Autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos.

Para além das características constitucionais básicas, as relações intergovernamentais desempenham um papel de destaque no federalismo. Desta forma, mecanismos que permitam a articulação entre os entes, bem como instituições que promovam um ambiente de negociação e cooperação se fizeram necessários.

A partir da experiência dos EUA, no século XVIII, houve o desenvolvimento de diferentes sistemas federativos no mundo, definidos por contextos históricos e por particularidades políticas e culturais de cada país. Com isso, desenvolve-se diversas perspectivas de tipificação das experiências federativas, dentre outras elas a que, a partir das relações intergovernamentais, distinguem o federalismo dual, o competitivo e o cooperativo (GADELHA, 2017).

Oliveira (2007) descreve o modelo dual como o primeiro modelo de federalismo, adotado nos EUA. Baseado nos moldes liberais, arrolou ao mercado a função de ordenar e regular a ordem econômica, competindo ao Estado assegurar a eficiência do sistema, com

funções restritas e o favorecimento dos entes estaduais na distribuição do poder político. Neste modelo, há uma ampla separação na atuação de cada ente governamental, centro e unidades subnacionais, no provimento das políticas públicas, por isso dual. Todavia, a debilidade das atribuições do Poder Central, sobretudo no que se refere a promoção de coordenação e cooperação entre os entes federados, atrelado às disparidades socioeconômicas entre estados, bem como a ampla autonomia das instâncias estaduais em relação à instância nacional, contribuiu para que o federalismo dual se mostrasse inadequado para atender às demandas do Estado Moderno em seu desenvolvimento, principalmente no que diz respeito ao provimento de políticas sociais.

O federalismo competitivo, surgido em meados do século XX nos Estados Unidos (GADELHA, 2017), privilegia a competição entre os entes federados, em busca do aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos, ou seja, de políticas com menores custos e melhor qualidade, além de favorecer os mecanismos de controle sobre os poderes. Também apresenta problemas para expansão e desenvolvimento de políticas sociais mais equânimes ao longo do território nacional.

Por fim, o federalismo cooperativo opta pelo compartilhamento das atribuições públicas, exercendo o Poder Central um importante papel no domínio econômico e social. O federalismo cooperativo busca romper com o modelo dualista e competitivo, ao proporcionar a coordenação entre as esferas de poder (LOSADA, 2008). De acordo com Oliveira (2007, p. 11), ao contrário do sistema competitivo, o federalismo cooperativo busca unir os entes federados por meio de ações que visem "promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades".

## 1.2 O Federalismo no Brasil e as relações intergovernamentais pós Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 - CF/88, marco do fim do regime autoritário, materializou o federalismo cooperativo no Brasil com uma abordagem favorável à cooperação entre as unidades subnacionais autônomas, dentre as quais os municípios emergem como entes federados (ISMAEL, 2010). A perspectiva de um federalismo de caráter mais cooperativo pode ser identificada no rol de competências que a CF/88 destinou aos entes. O modelo tripartite aponta a necessidade de integração e ações conjuntas entre a União, estados (e Distrito Federal) e municípios para o cumprimento das competências compartilhadas, do Art. 23 da CF/88, apresentadas no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 - Competências Comuns dos Níveis de Governo no Brasil**

| ESFERA DE GOVERNO | SERVIÇO/ATIVIDADE |
|---|---|
| Federal, estadual/distrital e municipal (competências compartilhadas) | I - Zelar pela guarda da Constituição;<br>II - Saúde e assistência pública aos portadores de deficiência;<br>III - Preservação do patrimônio histórico; artístico, cultural, paisagens naturais; notáveis e sítios arqueológicos;<br>IV - Impedir a evasão de bens de valor histórico, artístico ou cultural;<br>V - Cultura, educação e ciência;<br>VI - Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais;<br>VII - Preservação das florestas, da fauna e da flora;<br>VIII - Agropecuária e abastecimento alimentar;<br>IX - **Habitação e Saneamento;**<br>X - Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social;<br>XI - Exploração das atividades hídricas e minerais;<br>XII - Segurança do trânsito. |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (CF/1988, Art. 23).

Especificamente sobre a política de saneamento básico, o texto constitucional estabelece que a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios diz respeito a "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (BRASIL, 1988, Art. 23, inciso IX). Entretanto, o parágrafo único do Art. 23 deixou para a legislação infraconstitucional melhor regulamentar a competência comum dessa política: "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Nessa direção, uma das leis que fixa normas de cooperação entre os entes é a Lei dos Consórcio Públicos, tratada mais à frente neste trabalho.

Embora a descentralização tenha produzido resultados positivos, com inovações administrativas feitas no plano local e maior democratização no nível municipal, houve uma compartimentalização do federalismo brasileiro, com a ausência de incentivos para a atuação cooperativa/colaborativa, bem como falta de clareza sobre o que deveria fazer cada ente

governamental (ABRUCIO, 2005). Segundo Arretche (2004), ao propor competências comuns, às quais todos os entes detêm a competência administrativa para determinadas áreas de políticas públicas, gerou uma indefinição nos encargos que União, estados e municípios desempenhariam. Por conseguinte, houve superposição de ações e desigualdades territoriais na provisão de serviços, problemas derivados dos limites de coordenação nacional das políticas. O processo descentralizador da CF/88, ainda, ao garantir autonomia aos municípios, acabou por trazer à tona as desigualdades territoriais presentes no país e ficou evidenciado que muitos municípios não possuíam condições financeiras e administrativas para levar à cabo suas novas responsabilidades (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

O problema de coordenação não foi solucionado nos anos posteriores à promulgação da Constituição, apesar da União ter assumido um papel mais centralizador e articulador, sobretudo a partir da década de 1990. As ações de coordenação no campo das políticas públicas ocorreram de diferentes formas e em momentos distintos, de acordo com sua entrada ou não na agenda de governo (SOUZA, 2016). A partir de 1994, emendas constitucionais afetas às relações intergovernamentais promoveram mudanças nos sentidos de minimizar o problema de coordenação para algumas políticas. De acordo com Souza (2005) as mudanças:

> (a) impuseram limites na liberdade das instâncias subnacionais de aplicar recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; (b) vincularam parcela das receitas subnacionais à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental; e (c) reduziram os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios.

O fato é que, a despeito da descentralização, a União é detentora, na nova ordem constitucional, de poderes de constrangimento para a formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que possui a prerrogativa primeira de criação de leis e possui maior capacidade financeira que os demais entes. A Tabela 1 apresenta a participação dos entes federados na carga tributária de 2011 a 2018. Observa-se que, ao longo dos anos analisados, há uma certa estabilidade quanto ao total da carga tributária em relação ao PIB. A União mantém-se como o principal ente detentor da carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto - PIB, arrecadando mais de 22% em todos os anos analisados. Em oposição a este cenário, os municípios permaneceram como os que menos receitas adquiriram por meio da arrecadação direta de impostos, embora tenha havido ganhos no período, saindo de 1,95% em 2011 e alcançando 2,19% em 2018. Os governos estaduais, por sua vez, ocupam uma posição intermediária, mas com tendência de queda na arrecadação se analisada toda a série temporal. A fim de mitigar os efeitos das desigualdades de arrecadação de tributos entre os

entes, e assim seja possível um maior equilíbrio fiscal, parte dos recursos arrecadados pela União vão para os estados e municípios por meio de transferências intergovernamentais, conforme definição constitucional e de outras legislações. Dentre as principais transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE; o Fundo de Participação dos Municípios - FPM; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR (BRASIL, 2021).

**Tabela 1 - Participação dos entes federativos na arrecadação de tributos, em proporção do PIB, 2011 a 2018**

| | **2011** | **2014** | **2016** | **2018** |
|---|---|---|---|---|
| União | 22,73% | 22,91% | 22,11% | 22,46% |
| Estados | 8,63% | 8,48% | 8,23% | 8,61% |
| Municípios | 1,95% | 2,07% | 2,05% | 2,19% |
| **Total** | 35,31% | 33,46% | 32,39% | 32,26% |

Fonte: Receita Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil - Análise por Tributos e Bases de Incidência, 2011, 2014, 2016 e 2018. Elaboração Própria.

A política de saneamento básico, por exemplo, cuja infraestrutura demanda expressivo volumes financeiros, necessita de aportes financeiros federais aos estados e municípios, visto que os mesmos, com algumas exceções, não possuem capacidade individual para prover tais investimentos.

A federação brasileira, por meio do aprendizado institucional, tem mostrado que há limites no modelo descentralizador quando a tônica são ações individuais dos municípios incapazes de mitigar problemas comuns entre os entes federados. E para fazer frente a esse problema, estruturas formais e informais de cooperação intermunicipal têm se tornado cada vez mais comuns para a implementação e execução de políticas públicas (ABRUCIO; SANO, 2013).

## 1.3 Cooperação intergovernamental e consórcios intermunicipais

Tendo a CF/88 a perspectiva de um federalismo mais cooperativo, um dos mecanismos possíveis para mitigar os problemas advindos do compartilhamento de competências entre os entes são as relações intergovernamentais - verticais e horizontais. As relações intergovernamentais verticais são as relações que se dão entre entes de níveis diferentes, União e estados, União e municípios e estados e municípios. Os mecanismos de coordenação vertical nas relações, no caso brasileiro, envolvem, principalmente, constrangimentos legais do governo central, que restringem a liberdade de decisão dos entes subnacionais; incentivos financeiros condicionados a determinadas ações; e pactuação de compromissos em arenas intergovernamentais, sobretudo para implementação de políticas sociais. A coordenação horizontal se dá entre entes federados de mesmo nível, sendo os consórcios públicos um dos principais mecanismos de coordenação entre municípios, embora este mecanismo de cooperação também possa ocorrer de forma vertical. Os consórcios públicos estão institucionalizados pela Lei n° 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto presidencial n° 6.017, de 17 de janeiro de 2007. A partir da regulamentação dos consórcios, houve um crescimento de seu número para promoção de diferentes políticas públicas, apesar de certa flutuação no número de consórcios desde então, com expansões em alguns setores e retrações em outros (MACHADO; ANDRADE, 2014).

Conforme Abrucio e Sano (2013), a cooperação intergovernamental se desenvolveu, sobretudo, por meio de duas formas de colaboração federativa. A primeira é o sistema de políticas públicas, que se desenvolveu a partir do Sistema Único de Saúde - SUS, orientado pelos princípios da regionalização dos serviços e da hierarquia na oferta da política de saúde. O modelo do SUS supõe uma coordenação da União, por meio de regulamentação e financiamento, mas mantém a autonomia dos governos subnacionais no que tange à implementação, bem como na produção do consenso sobre a política. Ainda segundo os autores, esse modelo tem ganhado força em diferentes áreas de políticas públicas e tem o potencial para gerar consorciamentos, sobretudo a nível municipal. A segunda forma de colaboração, segundo os autores, têm sido os consórcios públicos, sobretudo os intermunicipais.

Os consórcios têm tido destaque como instrumento cooperativo nos municípios, estando previsto na CF/88 por meio do Art. 241, alterado pela Emenda Constitucional nº. 19/1998, segundo a qual:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988, Art. 241).

O objetivo da Emenda Constitucional é, portanto, fazer avançar a gestão associada entre os entes federados para a consecução de fins de interesse comum. Os convênios de cooperação são instrumentos firmados entre entes governamentais para realização de ações de interesses comuns. Entretanto, mesmo após a alteração na Constituição, não houve efeitos imediatos, dado que permaneceram condicionados à regulamentação de uma lei federal que só ocorreu em 2005 (PITERMAN, 2014). Assim, a criação dos consórcios públicos, com os formatos atuais, surge com a Lei nº 11.107/2005. Linhares, Messenberg e Ferreira (2017) asseguram que a nova legislação representou um importante avanço institucional para as relações intergovernamentais, garantindo um alicerce imprescindível para o desenvolvimento dos consórcios.

Os consórcios públicos, conforme Decreto nº 6.017/07, podem ser definidos como:

> I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 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, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007, Art.2).

Quanto à sua finalidade, há consórcios cujas ações são destinadas a apenas uma área de política pública. Os multifinalitários são caracterizados por serem constituídos com diferentes finalidades e englobam um rol maior de atuação. Antes do novo marco legal, os consórcios intermunicipais eram tidos como consórcios administrativos, caracterizados pela fragilidade jurídica e operacional uma vez que não possuíam personalidade jurídica de direito público. Para além destas limitações, os compromissos de cooperação podiam ser desfeitos a qualquer tempo, a associação deveria ser apenas entre entes federativos equivalentes e era impossibilitado transferências de recursos dos governos federais e/ou estaduais para essas organizações (LINHARES; MESSENBERG; FERREIRA, 2017).

A cooperação intergovernamental pode ser promotora de resoluções mais eficientes para as políticas públicas, produzindo ganhos de escala no uso dos recursos públicos, configurando como importante instrumento de prestação de serviços públicos, principalmente por parte dos municípios pequenos (em porte populacional). A cooperação entre as esferas de

governo pode promover o compartilhamento de assistência técnica, de bens e de pessoal, além de criar novos arranjos institucionais que potencializam o poder regional, articulando e fortalecendo os fluxos econômicos e sociais (LOSADA, 2008). Embora, a *priori,* as ações consorciadas aparentam possuir mecanismos que garantam a implementação das políticas públicas, por meio de um modelo compartilhado e que os custos e benefícios sejam divididos entre os entes que os compõem, de acordo com Machado e Andrade (2014) é pouco provável que os consórcios atuem de maneira a resolver problemas redistributivos das políticas públicas, dado que atuam em prol de interesses comuns, mas não dos interesses coletivos da totalidade territorial.

Embora haja benefícios consideráveis em se aderir à uma relação cooperativa entre municípios, Abrúcio e Sano (2013) elencam algumas dificuldades para criação e desenvolvimento dos consórcios: (i) comportamento individualista por parte dos municípios; (ii) baixo capital social e corpo técnico pouco qualificado (principalmente nos municípios pequenos); (iii) as barganhas político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador; (iv) as instituições quase imutáveis do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que cria obstáculos ao associativismo intermunicipal; (v) ausência da indução federativa, devido à falta de políticas regionais consistentes tanto pelos governos estaduais, quanto pelo governo federal; (vi) dificuldade de implementação de instrumentos técnicos adequados; e (vii) pouco conhecimento social sobre associativismo territorial.

O Observatório Municipalista de Consórcios Públicos apontou 592 consórcios públicos intermunicipais no Brasil em 2019 (CNM, 2021), sendo a maioria localizado no Sudeste (211) e a região Norte com o menor número (10). O Observatório permite uma separação por "áreas de atuação" dos consórcios em cada estado. Para a política de saneamento básico há três áreas: saneamento - água; saneamento - esgoto; e saneamento - resíduos sólidos. Delimitando a pesquisa ao estado de Minas Gerais, há 18 consórcios atendendo 280 municípios na área de "saneamento - água"; 16 consórcios abrangendo 237 municípios em "saneamento - esgoto"; e 30 consórcios e 412 municípios atendidos na área de "saneamento - resíduos sólidos". Necessário ressaltar que um mesmo consórcio pode constar nas três filtragens dado o caráter de multifinalidade, bem como um município pode ser atendido por essas três divisões.

Os dados do Observatório não permitem identificar as ações dos consórcios, por exemplo, se é na distribuição e tratamento de água ou regulação da distribuição de água. Outras fontes de pesquisa apresentam números diferentes, especificamente para os consórcios com atuação em saneamento em Minas Gerais. Estudo da FEAM (2019), apresenta que 594

municípios estavam associados a algum consórcio que atuava com resíduos sólidos em 2018. Por sua vez, a "Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos" (IDE-Sisema), apresenta, com dados de 2020, apenas 2 consórcios intermunicipais em Minas Gerais que atuam com saneamento (água e esgoto) e 32 consórcios públicos que atuam com resíduos sólidos (IDE-Sisema, 2021).

A variação do quantitativo de consórcios intermunicipais é explicável pelo formato de coleta de dados para a composição dos panoramas para Minas Gerais. O Observatório Municipalista valeu-se de dados primários e secundários, coletados entre 2015 e 2018, com a publicação inicial de 491 consórcios públicos mapeados. Identificou-se inicialmente que 4.081 municípios faziam parte de pelo menos um consórcio (CNM, 2018). Em referência aos dados do IDE-Sisema, os consórcios são cadastrados pela própria Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad, por meio de uma busca ativa.

A área de Saúde é a que mais teve o consorciamento desenvolvido ao longo dos anos, contando com a indução e sustentação dos governos estaduais, como foi o caso de Minas Gerais, com apoios técnicos, operacionais e transferência financeiras (MACHADO; ANDRADE, 2014). Embora ainda haja limitantes para o desenvolvimento de um processo intergovernamental mais colaborativo, o federalismo compartimentalizado perde força na medida em que medidas de cooperação e coordenação se desenvolvem pelo país. Na próxima seção, com o intuito de apresentar um panorama mais geral sobre a participação dos municípios mineiros nos consórcios públicos, será apresentado o quantitativo de municípios mineiros que fizeram transferência financeiras aos consórcios públicos, durante o período de 2011 a 2018, bem como o montante operado pelos consórcios no mesmo período.

### 1.4 O consorciamento intermunicipal no Estado de Minas Gerais

Após uma breve análise sobre os consórcios públicos no Brasil e, mais especificamente, sobre os consórcios intermunicipais de saneamento em Minas Gerais, essa seção apresenta algumas informações financeiras para os consórcios públicos em Minas Gerais no período em análise. Com isso, tem-se uma visão geral do comportamento dos municípios mineiros em relação ao consorciamento, independentemente da área de política pública. Para a operacionalização da presente pesquisa, foram utilizados dados orçamentários obtidos nas publicações anuais do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra - Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios) referentes aos anos de 2011 a 2018. É imperioso destacar que com a criação e adoção do Sistema de Informações Contábeis

e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi - no ano de 2013, houve uma alteração na forma do envio das informações por parte dos municípios para a Secretaria do Tesouro Nacional. Anteriormente a 2013, os dados eram enviados por formulários de papel e consolidados na forma de banco de dados digitalmente. Após a adoção do Siconfi, os formulários passaram a ser preenchidos de forma automática e online pelos estados e municípios. Desta forma, os bancos de dados de 2011 e 2012 possuem correlações entre si no que tange às colunas de tabelas de identificação dos entes, mas há pouca correlação com os anos seguintes da série histórica (FINBRA, 2019).

Para a presente análise foram consideradas apenas as despesas pagas[1] efetuadas pelos municípios, relativas a consórcios, sendo que as variáveis encontradas estão dispostas no Apêndice A. Todos os valores foram deflacionados possuindo como base o mês de julho do ano considerado e o mês de julho de 2018 para correção de acordo com o Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA - e utilizando o Deflator do PIB - IBGE (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Para além da análise das despesas pagas aos consórcios, fez-se necessário uma filtragem que permitisse saber a quantidade de municípios mineiros que responderam o critério "Despesa Paga" e dentre esses aqueles que executaram ao menos uma despesa paga aos consórcios.

**Tabela 2 - Quantidade de municípios com despesas pagas destinadas aos consórcios públicos e valores totais pagos, 2011 e 2018**

| Ano | Municípios respondentes (1) | Municípios com despesas em consórcios (2) | Variação 1 e 2 | Valores totais pagos (milhões em R$) |
|---|---|---|---|---|
| 2011 | 835 | 378 | 45% | 88,04 |
| 2012 | 778 | 329 | 42% | 72,01 |
| 2013 | 853 | 445 | 52% | 207,55 |
| 2014 | 853 | 553 | 64% | 289,00 |

[1] As despesas orçamentárias, são classificadas de forma progressiva quanto às suas execuções: i) Despesa Empenhada; ii) Despesa Liquidada; e iii) Despesa Paga. Primeiramente a despesa empenhada é o valor reservado pelo ente/orgão público para efetuar um pagamento planejado. A segunda fase da despesa orçamentária é o empenho. Neste estágio, há a verificação do direito adquirido pelo credor, ocorrendo a apuração da origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Por fim é feito o pagamento propriamente dito, caracterizando a despesa como paga.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2015 | 843 | 676 | 80% | 345,37 |
| 2016 | 853 | 687 | 80% | 344,63 |
| 2017 | 852 | 729 | 85% | 362,36 |
| 2018 | 852 | 769 | 90% | 460,50 |

Fonte: Dados da FINBRA. Elaboração própria.

A Tabela 2 ilustra os anos em análise, a quantidade de municípios mineiros que informaram seus dados para a STN e a quantidade de municípios que apresentaram, pelo menos, uma despesa paga a consórcios públicos, aos quais fazem parte as despesas correntes e de capital, além da variação entre as colunas 2 e 3 e os valores totais pagos pelos municípios aos consórcios intermunicipais. Embora o estado de Minas Gerais possua 853 municípios, nos dois primeiros anos é perceptível a não total adesão para o preenchimento das informações solicitadas pelo Finbra. Entre os dois anos iniciais analisados há uma queda no quantitativo de municípios respondentes e que realizaram alguma despesa efetivamente paga ao consórcio, saindo de 378 municípios que efetuaram ao menos uma despesa paga a consórcio, para 329. A diminuição também é notada no volume global dos valores operados pelos consórcios para o período, conforme é possível perceber na própria Tabela 2.

A partir de 2013 há uma evolução para todas as categorias analisadas. A começar pela quantidade de municípios respondentes, embora haja uma pequena inflexão no ano de 2015, a cobertura total ou com a ausência de apenas um município é maioria. Em quantidade bruta de municípios que efetuaram alguma despesa paga a consórcio, há um constante crescimento, tendência mantida quando avaliado a variação na coluna 4 em questão, partindo de 445 municípios com despesa paga a consórcio em 2013 e chegando aos 769 municípios em 2018. Em se tratando dos valores pagos é perceptível um claro aumento real do volume operado pelos consórcios públicos mineiros. Com uma leve diminuição entre os anos 2015-2016, há uma constante no crescimento dos valores despendidos pelos municípios mineiros para os consórcios. Analisando desde 2011 a 2018, há um aumento real de R$ 372, 46 milhões de reais com as despesas pagas aos consórcios.

Os dados acima apontam para uma evolução da atuação dos municípios mineiros nas políticas públicas, valendo-se da gestão compartilhada, como está demonstrado no aumento real das despesas pagas, bem como no aumento do número de municípios que adotam soluções consorciadas. Ainda que a presente análise não permita categorizar as áreas de atuação de cada consórcio a qual as despesas pagas foram destinadas e se os consórcios são

intermunicipais ou não, os achados contribuem para a constatação do desenvolvimento dos consórcios públicos em Minas Gerais de uma maneira geral. No próximo capítulo há a construção do panorama geral do saneamento básico no Brasil e mais especificamente em Minas Gerais, com vistas a proporcionar um encadeamento lógico nos estudos sobre os consórcios de saneamento.

# 2. A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

## 2.1 A política pública de saneamento básico no Brasil

As principais ações visando ao desenvolvimento da política de saneamento básico no Brasil ocorreram durante a década de 1970 com a implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico - Planasa, por meio do Decreto-Lei Nº 949/69. O objetivo era expandir o abastecimento de água para atender ao aumento da demanda urbana como consequência do crescimento populacional iniciado em meados da década de 60. Com uma lógica de autossustentação tarifária, ou seja, as tarifas serviriam para arcar com os custos de operação e manutenção, houve a criação das Companhias Estaduais de Saneamento - CESBs, que passaram a atuar diretamente nos municípios. Durante a aplicação do Planasa, os municípios que mantiveram a gestão municipal do saneamento, foram desamparados dos recursos de investimento exclusivos para as CESBs, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Em 1971 é instituído o Banco Nacional de Habitação - BNH, que, por meio do Planasa, tinha como objetivo atingir o equilíbrio da oferta e demanda dos serviços de saneamento básico com o financiamento para a estrutura oriundo do FGTS. De maneira geral, o Planasa foi executado com recursos federais, captados por intermédio do FGTS e geridos pelo BNH, que eram disponibilizados para empresas públicas estaduais. Para aderir ao Plano era necessário criar uma CESB, que atuava como operadora pública e concessionária dos municípios. Neste sentido, os municípios que quisessem receber os recursos federais, deveriam oferecer contrapartidas financeiras, além de entregar a operação dos serviços de saneamento a uma CESB. O Planasa possuía o planejamento feito pela União e pelos estados, por meio das CESBs. A titularidade do serviço pertencia aos municípios, a regulação e fiscalização ficavam a cargo do Ministério do Interior (Minter) e por fim, o financiamento era feito por meio do BNH, CESBs, municípios, com contrapartidas financeiras e pelos usuários por meio das tarifas (CUNHA, 2011).

O modelo instituído apresentou deficiência na integração da política de saneamento com as demais políticas públicas, além de uma abordagem orientada ao mercado (RUBINGER, 2008). Como problemas do Plano, pode-se acrescentar a dificuldade de cobertura nas localidades mais necessitadas, além de pouco avanço no esgotamento sanitário. O colapso do Planasa, ocorrido em meados da década de 80, deixou o setor de saneamento em estado de indefinição e de imobilidade (REZENDE; HELLER, 2008, apud PITERMAN, 2014). Quando da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e do

Ministério do Interior (Minter), em 1990, a prerrogativa de regular esses serviços públicos não foi redistribuída a nenhuma outra agência estatal, tornando o Planasa acéfalo (CUNHA, 2011). A crise do endividamento externo e o desemprego generalizado da década de 80 fizeram com que a fonte de recursos federais oriundos do FGTS retraísse.

Nesse contexto, a política de saneamento passou a ser pulverizada e coordenada por uma série de órgãos e ministérios distintos e, ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o quadro que caracterizava o setor era de pulverização de recursos, superposição de competências no âmbito federal e ausência de uma política nacional coerente. As funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento, que estavam a cargo do BNH, foram transferidas à Caixa Econômica Federal - CEF - e os recursos do FGTS passaram a ser disputados por outros setores. Tal cenário de indefinições criou obstáculos para a formulação e gestão dos programas de saneamento (SOUSA, 2011). Após o seu colapso, as iniciativas governamentais se revelaram pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu por toda a década de 1990 sem regulamentação (TUROLLA; OHIRA, 2007).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), a ênfase do setor de saneamento foi na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços, sendo implementados 11 programas do governo federal em prol da política (TUROLLA, 2002). A Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei federal nº 8.987/1995), complementada pela Lei 9.074, de 7 de julho de 1995, constituiu um elemento importante para a participação do setor privado na área de infraestrutura, fornecendo base legal para a concessão de serviços públicos em geral. A mudança mais substancial do primeiro Governo Lula (2003 - 2006) foi a criação do Ministério das Cidades, destinado para programas e ações de infraestrutura, por conseguinte responsável pelos investimentos no setor do saneamento básico (NOZAKI, 2007).

Um marco institucional significativo, que proporcionou uma alteração substancial no tratamento dado à política pública de saneamento, ocorreu no segundo mandato do presidente Lula (2007-2011) com a promulgação da Lei Federal nº 11.445/07, conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico, regulamentada pelo decreto nº 7.217/10. Com a lei, tornou-se possível, pela primeira vez, a adoção de diretrizes nacionais visando à provisão dos serviços (HELLER, 2007 apud PITERMAN, 2014). Todavia, a lei não alterou a lógica das estruturas de poder que garantiam a hegemonia das CESBs no suprimento dos serviços públicos correspondentes.

A Lei Federal nº 11.445/07 define saneamento como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (i) Abastecimento de água potável desde a captação até as ligações prediais; (ii) esgotamento sanitário: coleta, tratamento e disposição final; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: coleta, varrição, transporte, transbordo e tratamento final dos resíduos domiciliares e de limpeza urbana; e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas (BRASIL, 2007, Art. 3°). Em 2020, houve a promulgação da Lei n° 14.026/2020 alterando substancialmente a Lei de 2007. Dado que o presente trabalho, está analisando os mecanismos utilizados pelo estado de Minas Gerais entre 2011 e 2018, a legislação na qual se baseia é o marco inicial de 2007. Faz-se necessário mencionar que a Lei n° 11.445/07 foi alterada ao longo dos anos até 2018, mas sem alterações necessárias de análise para o desenvolvimento deste trabalho.

Essa Lei Federal de 2007 estabeleceu ainda o seguinte sobre os consórcios:

> Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:
>
> (...)
>
> II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços. (BRASIL, 2007, Art. 15)
>
> (...)
>
> Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:
>
> I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação; (Brasil, 2007, Art. 16).

Por prestação regionalizada, a Lei entendia ser a prestação dos serviços por meio de um único prestador para vários municípios, uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, e compatibilidade de planejamento. Embora haja poucas menções quanto aos consórcios, a Lei Federal conferia aos mesmos a prerrogativa de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, bem como sua regulação e fiscalização.

Contudo, mesmo após o marco de 2007, pode-se destacar a descontinuidade de ações da União, dos estados, por meio das companhias estaduais, e dos municípios para o setor de saneamento básico, atrelada a falta de uma linha de financiamento contínua para o setor. As prefeituras e prestadoras mais necessitadas de melhorias e investimento pouco investiram ou o fizeram por meio do uso de recursos próprios, alguns por meio endividando. Combinado com

as desigualdades socioeconômicas locais e regionais, tal cenário ocasionou uma lacuna no oferecimento de serviços de qualidade. Os serviços de drenagem possuem os maiores *déficits* do setor, sendo providos, sobretudo, pelas prefeituras de forma direta ou por contratos com o setor privado, sendo o financiamento o principal obstáculo para seu desenvolvimento. Neste sentido, mostra-se importante o desenvolvimento de arranjos de gestão intermunicipais, como os consórcios no que tange à deliberação sobre o planejamento e monitoramento da gestão das políticas públicas de saneamento (SANTOS; KUWAJIMA; SANTANA, 2020).

Levando em consideração a Lei dos Consórcios e a Lei de Saneamento de 2007, a Lei Federal nº 12.305, de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, que amplia o escopo de definição do que são os resíduos sólidos. A PNRS também incentiva à adesão dos municípios em consórcios:

> Art. 8° - São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:
>
> [...]
>
> XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos. (BRASIL, 2010, art. 8).

A referida lei acrescenta ainda que:

> Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. (BRASIL, 2010, art. 45).

Portanto, a política pública de saneamento básico no Brasil, possui duas principais leis norteadoras, a Lei n° 11.445/07, alterada pela Lei n° 14.026/2020, que dispõe sobre saneamento básico como um todo e a Lei Federal nº 12.305/10, específica para os resíduos sólidos de qualquer natureza, com exceção dos resíduos radioativos, e que, portanto, engloba os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de admitirem o consorciamento como titulares dos serviços de saneamento. Conforme Cunha (2011), a adoção de um padrão uniforme nacional para a gestão da política de saneamento básico é contraproducente no Brasil, haja visto a diversidade cultural, geográfica, econômica, política e cultural que há no país. Embora o estabelecimento de princípios comuns, diretrizes e garantias para as políticas públicas nacionais, sejam balizadores importantes para o desenvolvimento das mesmas.

## 2.2 A política pública de saneamento básico em Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais criou em 1963 a Companhia Mineira de Água e Esgoto - COMAG, com vistas a fornecer os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário aos municípios mineiros. Com a instituição do Planasa, houve a incorporação pela COMAG do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DEMAE, responsável pelos serviços de saneamento da capital Belo Horizonte. Em 1974, a companhia passa a ter o nome de Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA/MG, que passa a implementar os pressupostos emanados pelo Planasa. Essas mudanças levaram a um salto significativo no atendimento da população urbana com água potável passando de 67.000 em 1971 para 1.200.000 em 1974 (FREITAS, 2013).

A Copasa é a principal empresa prestadora do serviço de saneamento do Estado. Em 2020, detinha 640 concessões municipais de prestação dos serviços de abastecimento de água com um atendimento populacional de 11,8 milhões de pessoas, representando 75% do total de municípios no estado (853) e por volta de 55% da população total com base na estimativa do IBGE para o ano de 2020 (21,2 milhões de habitantes). No que tange ao serviço de esgotamento sanitário, o número de municípios atendidos para o ano de 2020 era de 310, 36% do total de municípios, totalizando 8,3 milhões de pessoas atendidas, 39% da população estimada. De acordo com o Estatuto Social da Companhia, ela não oferece serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (COPASA, 2021).

Em se tratando de legislações, Minas Gerais possui a Lei n° 11.720, de 28 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico, portanto anterior às legislações nacionais vigentes sobre saneamento. Embora não haja menção quanto à atuação dos consórcios intermunicipais, a lei garante a autonomia do município quanto à organização e à prestação de serviços de saneamento básico. Dentre as diretrizes gerais que norteiam a Política, tem-se que:

> Art. 4º - A política estadual de saneamento básico será elaborada e executada com a participação efetiva dos órgãos públicos e da sociedade e considerará, especialmente:
> (...)
>
> III - as exigências e as características locais, a organização social e as demandas socioeconômicas da população;
>
> IV - a preservação e a melhoria da qualidade da água, com a adoção das bacias hidrográficas como unidades de planejamento;
> (...)
>
> VI - o incentivo ao desenvolvimento científico, à capacitação tecnológica e à formação de recursos humanos na área de saneamento, assim como a busca de

> alternativas que se adaptem às condições de cada local; (MINAS GERAIS, 1994, Art. 4°).

A lei instituiu o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB), "destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros para a execução da política estadual de saneamento básico" (MINAS GERAIS, 1994). Todavia, mesmo com a instituição do PESB por lei, o mesmo ainda não teve a sua elaboração iniciada, tendo sido instituído um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI), em 2020, com previsão de entrega do Plano em 2021, após um período de 25 anos (MINAS GERAIS, 2020).

Assim como no nível nacional, para além de legislação pertinente ao saneamento, o Estado de Minas Gerais também possui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei nº 18.031/09, portanto anterior à Política Nacional. A lei prevê incentivos financeiros para ações consorciadas:

> Art. 4º-J - O Estado adotará instrumentos econômicos visando a incentivar:
>
> [...]
>
> II - Municípios que se dispuserem a receber resíduos sólidos provenientes de soluções consorciadas; (MINAS GERAIS, 2009, Art.4º).

Em 2019, de acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que se destina a pesquisas de saneamento básico nas áreas urbanas de todo o Brasil, em Minas Gerais, 82,1% de toda a população era atendida com rede de água, 73,1% possuíam atendimento de rede de esgoto e 91,2% possuíam cobertura de coleta domiciliar de resíduos sólidos. Todavia, em tratamento do esgoto, o índice era de apenas 42%; a coleta seletiva de resíduos de quaisquer resíduos, estava presente em apenas 190 municípios (SNIS, 2021). Ainda para o ano de 2019, 501 municípios (58,7%) possuíam Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB, os outros 41,3% ou não possuíam o Plano ou não informaram (SEMAD, 2020). O Decreto Federal Nº 10.203/20 estabelece a obrigatoriedade do PMSB como condição para os acessos aos recursos federais, possuindo o ano de 2022 como o ano limite para a formulação do Plano.

Os estados mostram-se importantes para a criação e desenvolvimento da política municipal de saneamento e dos consórcios em sua atuação, se antecipando ou complementando a legislação federal, como no caso mineiro. A constituição de consórcios para o saneamento é uma alternativa importante, principalmente, para os municípios de menor porte, sobretudo os que possuem baixo desenvolvimento econômico, dificuldade em captação de recursos financeiros, capacidade de infraestrutura e administrativa. Os consórcios

intermunicipais de saneamento também têm atuado no apoio aos municípios que estejam insatisfeitos com os serviços prestados pelas companhias estaduais, para que estes se organizem seus Serviço de Autônoma de Água e Esgoto - SAAE (BRITTO; MELLO; BARBOSA, 2015). O Estado de Minas Gerais tem apoiado, especialmente, a criação de consórcios públicos com atuação para resíduos sólidos (CÉSAR, 2017).

Em 2014, com a finalidade de incentivar e auxiliar na formação de consórcios intermunicipais, a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM, apresentou o Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, cuja proposta dividia o estado em 51 Arranjos Territoriais Ótimos - ATOs, cuja elaboração se deu visando a junção de municípios com viabilidade técnica e econômica para a criação de consórcios intermunicipais para gestão dos resíduos sólidos (FEAM, 2014). Para além desta indução estadual, o fato de a Copasa não atuar neste eixo, permite uma maior inserção dos consórcios.

Considerando que a atuação dos consórcios pode se dar no planejamento, regulação, fiscalização e na prestação dos serviços de saneamento (BRASIL, 2017), os municípios mineiros, por meio do consorciamento, contam com mais um mecanismo na busca pela universalização do saneamento.

Na próxima seção, são apresentadas informações das despesas pagas pelo Estado de Minas Gerais para a política de Saneamento, para o período de 2011 a 2018, com vistas a corroborar com a análise da política pública de Saneamento no Estado, no que tange à evolução dos gastos no período de 2011 a 2018 e se houve despesas específicas para o consorciamento na área.

## 2.3 Despesas executadas pelo governo estadual mineiro para a política de saneamento básico

Essa seção busca avançar na discussão das ações do governo mineiro quanto ao saneamento, apresenta-se uma análise necessária para o progresso da pesquisa. Os dados obtidos no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2021), se referem a quatro categorias de financiamento da política. O primeiro foi uma seleção feita levando em consideração os gastos na função[2] "Saneamento", para qual todos os valores foram considerados. Dado uma análise prévia, analisando a finalidade dos programas[3] e

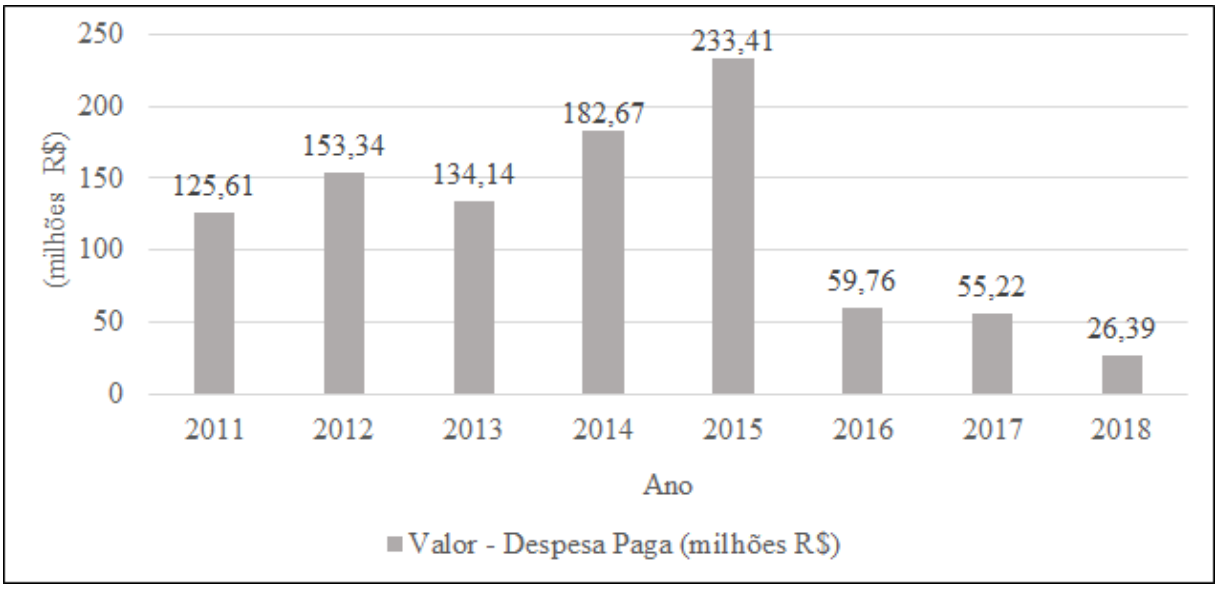
[2] Identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.
[3] Conjunto de ações para atender um problema ou demanda da sociedade.

ações[4] presentes no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - de cada ano, haja visto que o Plano traz uma descrição dos objetivos e finalidades dos programas e ações, verificou-se que, sobretudo nos anos de 2011 e 2012, parte das despesas destinadas aos resíduos sólidos urbanos, componente do saneamento, estão categorizadas na função "Gestão Ambiental". Desta forma, após filtragem pela função "Gestão Ambiental" foram analisadas todos os programas e ações e consideradas aquelas cuja finalidade atende a um ou mais componentes do saneamento básico. Por fim, a fim de exaurir ao máximo as despesas pagas destinados a política de saneamento, um novo filtro foi aplicado, por subfunção[5] foram filtrados "Saneamento Básico Urbano" e "Saneamento Básico Rural". Programas e ações, cuja finalidade incluem um cipoal de atividades e dentre elas aquelas destinadas ao saneamento, não foram consideradas dado a impossibilidade, via Portal da Transparência de fazer a discriminação dos valores. As consultas de despesa têm suas fontes de informação no Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais, o SIAFI-MG. Refletem, portanto, o ocorrido, de fato, no período em que estiver sendo consultado.

Os dados que se seguem não levam em consideração as despesas pagas pela Copasa, uma vez que essas informações não estão presentes no Portal da Transparência. A título de esclarecimento, os recursos hídricos não compõem o serviço público de saneamento básico, conforme disposto na Lei n° 11.455/07, e, portanto, não foram considerados na coleta dos valores. A análise levou em consideração o valor das despesas executadas, tanto correntes como de capital, e os valores foram deflacionados possuindo como base o mês de julho de 2018, de acordo com o IPCA e utilizando o Deflator do PIB - IBGE (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021). O Gráfico 1 traz os valores para o período de 2011 a 2018.

[4] Conjunto de ações das quais resulta a entrega de um produto (bem, serviço ou transferência financeira) que contribui para atender o objetivo de um programa.
[5] Identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

**Gráfico 1 - Evolução das despesas pagas na função saneamento pelo governo do Estado de Minas Gerais, 2011 a 2018**




Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2011 a 2018. Elaboração própria.

O Gráfico 1 mostra um aumento quase contínuo nos valores das despesas pagas entre os anos de 2011 e 2015 e a partir daí uma queda vertiginosa. Uma das variáveis explicativas para a queda de investimento no setor durante o período de 2015 a 2018, pode ser devido a crise nas contas públicas mineiras, com um *déficit* acumulado de 2014 a 2018 de R$ 36,2 bilhões, de acordo com os dados da Secretaria Nacional do Tesouro - STN (MINAS, 2019). Embora o foco do trabalho não seja adentrar nas minúcias de cada ano, faz-se necessário citar os programas estaduais para o saneamento para cada ano, bem como buscar elementos para explicar, brevemente, a grande variação que ocorre no período, a fim de identificar onde se enquadram os possíveis apoios financeiros aos consórcios.

Para o ano de 2011, o principal programa, em termos de volume da despesa, na função "Saneamento", foi o "Saneamento Básico: Mais Saúde para todos" cuja finalidade era "promover a saúde por meio da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água e de esgoto", a cargo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana - SEDRU (MINAS GERAIS, 2011). Percebe-se a não menção de drenagem e resíduos sólidos, o que requereu uma análise mais detalhada, para tanto foi utilizado o PPAG. A principal despesa para o ano, para a política de saneamento, foi o programa "Vida no Vale - Copanor". A Copanor é uma subsidiária da Copasa com foco nas regiões Norte e Nordeste do Estado. A cargo do Fundo Estadual de Saúde, cuja despesa do programa foi de R$ 96,76 milhões, em valores deflacionados para

julho de 2018. Especificamente em consonância mais próxima com o objeto de estudo do presente trabalho, cabe destacar a ação “Implantação de sistemas e gestão compartilhada da destinação final e tratamento de resíduos sólidos”, oriunda do programa “Resíduos Sólidos”, que embora não especifique o suporte aos consórcios, é destinada à gestão compartilhada.

No ano de 2012 a principal despesa para política de saneamento foi o programa “Saneamento para Todos”, por meio da única ação “Vida no Vale”, com foco nos municípios das bacias hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Buranhém, Itanhém e Jucuruçu, cuja despesa foi, em valores deflacionados para julho de 2018, R$ 123,15 milhões (MINAS GERAIS, 2012). A análise dos anos de 2011 e 2012 para a política de saneamento no estado deixa claro a separação entre os eixos que norteiam a política, com uma separação clara entre água/esgoto e resíduos sólidos urbanos.

Para o ano de 2013, na função “Saneamento”, a principal despesa paga para o ano foi destinada ao programa “Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas” com o foco no desenvolvimento do saneamento nestas localidades (MINAS GERAIS, 2013). A principal despesa se deu em consequência do programa “Saneamento para Todos”, cuja função é “Saúde”, que em valores deflacionados corresponde a R$ 80,95 milhões. A inovação a ser destacada para o ano de 2013 é a inclusão de destinação final adequada de resíduos sólidos no objetivo do programa “Saneamento para todos”, assim sendo, a maioria dos programas e ações destinados a resíduos sólidos passa a ser incorporado à função “Saneamento”, em contrapartida a ação “Implantação de sistemas e gestão compartilhada da destinação final e tratamento de resíduos sólidos“ foi excluída. O ano de 2014 mantém o mesmo objetivo para o “Saneamento para todos” do ano anterior e o programa “Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas” como o principal para a política de saneamento com a despesa deflacionada de R$ 109,32 milhões (MINAS GERAIS, 2014). Nestes primeiros anos analisados, há uma clara focalização de recursos para localidades específicas no estado em se tratando da política de saneamento.

O ano de 2015 marca a extinção do programa do desenvolvimento dos Vales, mas com a criação do programa “Melhoria da infraestrutura do Norte e Nordeste de Minas” destinados aos municípios destas regiões (MINAS GERAIS, 2015). A principal despesa foi o valor de R$ 150,76 milhões destinados à Copasa por meio de obrigações especiais. A forte retração do ano de 2016 pode ser explicada pela extinção dos programas com focos nas regiões Norte e Nordeste do estado, além da extinção da ação “Vida no Vale” já em 2015. A maior despesa ficou a cargo do programa “Água para todos - universalização do acesso e uso da água”, com

o valor deflacionado de R$ 54,72 milhões (MINAS GERAIS, 2016). O ano de 2017 manteve as despesas semelhantes ao ano anterior (MINAS GERAIS, 2017) e o ano de 2018 manteve os principais programas do ano anterior, todavia houve uma redução dos valores (MINAS GERAIS, 2018).

O quadro com as ações, programas, função, subfunção utilizados para a elaboração do Gráfico 1, bem como os valores nominais dos anos correntes, estão contidos no Apêndice B.

A presente análise traz algumas considerações para o desenrolar do trabalho. Houve um movimento de unificação quanto às despesas por função "Saneamento", sobretudo após os anos de 2011 e 2012 que enquadram ações de saneamento (resíduos sólidos) como função de "Gestão Ambiental". Pelos dados analisados, há um maior investimento no abastecimento de água em detrimento dos demais componentes do saneamento. Importante ressaltar que dentre as despesas analisadas não há menção específica para o fomento de políticas de consorciamento na área de saneamento básico, além de haver um claro desestímulo financeiro entre os anos de 2015 e 2018. Apesar da redução nas despesas, há a necessidade de verificar se as induções do Estado para o consorciamento intermunicipal seguem a mesma dinâmica, qual seja de maior investimento e desenvolvimento entre os anos de 2011 e 2015, ou se apresenta características particulares.

Na sequência é apresentado o capítulo principal do presente trabalho, com o foco nas ações do governo estadual mineiro, no período de 2011 a 2018, em prol dos consórcios intermunicipais de saneamento básico que atuam no estado.

# 3. AÇÕES DO GOVERNO DE MINAS GERAIS EM PROL DO CONSORCIAMENTO NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO

Este capítulo tem o propósito de trazer para a discussão as ações realizadas pelo governo do estado de Minas Gerais, no período de 2011 a 2018, e podem ser considerados como mecanismos de indução o desenvolvimento da política de consorciamento, bem como ações direcionados ao Saneamento Básico e que contribuem para o consorciamento nesta área de política pública. Para tanto, o presente capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção analisa a atuação do governo estadual no apoio ao consorciamento na perspectiva normativa, apresentando a produção legislativa durante o período, com foco nas matérias que são afeitas ao consorciamento. A seção seguinte é destinada à análise do apoio financeiro estadual a consórcios públicos de saneamento, por meio de legislações e convênios. A terceira analisa o suporte técnico do governo à criação e ao desenvolvimento dos consórcios de saneamento, por fim, no quarto e último capítulo, é apresentado o apoio estadual dado à captação de recursos financeiros federais pelos consórcios.

## 3.1 Produção legislativa com matérias afetas ao consorciamento público

A análise da produção legislativa configura-se um indicador para o reconhecimento legal proporcionado pelo estado para as ações de consorciamento entre os municípios, garantindo a lisura no processo de delimitação de direitos e deveres. Para a realização desta análise, foram utilizados três buscadores de legislações mineiras, a saber: o site do executivo estadual, Pesquisa Legislativa (2021), o site de pesquisas legislativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2021) e o site de pesquisa legislativa do Sistema Integrado de Informação Ambiental (2021). As buscas foram realizadas para todas as normas disponíveis para as datas de 01/01/2011 até 31/12/2018 e utilizando as seguintes palavras-chave: consórcio, consorciamento e gestão compartilhada. Após uma análise minuciosa de todas as normas que retornaram na pesquisa realizada, foram consideradas para o presente estudo as normas que versam sobre consórcios públicos de maneira ampla ou aquelas que versam sobre consórcios públicos da área de saneamento básico, desconsiderando matérias afetas especificamente para consórcios públicos de outras áreas de políticas públicas.

Para este primeiro momento, os achados estão divididos em duas categorias, a primeira com matérias aos consórcios de uma maneira geral e em sequência uma análise das legislações focadas especificamente para os consórcios de saneamento. O primeiro grupo a ser analisado possui o Decreto nº 45.751/11 como a primeira legislação encontrada, ao instituir o apoio técnico da Agência RMBH para a formalização de consórcios públicos dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. O mesmo ocorre com a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA, que por meio do Decreto 46.027/11 dispõe sobre o apoio técnico da RMVA para a formalização de consórcios públicos dos municípios da região metropolitana. Ainda em 2011, o Decreto nº 45.734 (Revogado), que dispõe sobre o desenvolvimento de ações para estruturação de consórcios públicos, estabelece, por meio da SEDRU, a coordenação da política de fomento, apoio e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais e garante prioridade aos projetos de obras de infraestrutura que atendam aos consórcios intermunicipais.

Na sequência há uma série de legislações, a começar em 2013, que versam sobre os consórcios públicos como convenentes e/ou intervenientes de convênios de saída do estado de Minas Gerais, documentos necessários para a habilitação dos consórcios, bem como prestação de contas dos convênios (Decreto nº 46.319/13; Resolução Conjunta nº 2/13 (SEGOV/AGE); Resolução Conjunta nº 4/15 (SEGOV/AGE); Decreto nº 46.830/15; Decreto nº 46.831/15; Decreto nº 47.132/17; e Resolução Conjunta nº 06/17 (SEGOV/AGE)). O apoio destinado aos consórcios pelas duas únicas regiões metropolitanas do Estado e a manutenção, com consequentes adequações pontuais, dos consórcios em relação aos convênios de saída junto ao Estado, mesmo em períodos de governos diferentes, demonstra a continuidade da política pró consorciamento no Estado.

Em se tratando das legislações sobre os consórcios de saneamento foram identificadas 5 legislações. Primeiramente, o Decreto nº 45.871/11 estabelece que a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais-ARSAE-MG fiscalize e oriente a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, quando o serviço for prestado também por consórcios públicos municipais ou entre o Estado e municípios. Um avanço ainda em 2011 é a Resolução SEMAD n° 1.273 que estabelece o critério de Gestão Compartilhada como componente do Fator de

Qualidade[6] aplicado em função do uso de empreendimentos de saneamento de forma conjunta entre municípios mediante consórcios, estimulando a cooperação intermunicipal. A Deliberação Normativa COPAM[7] n° 180/12 que dispõe sobre a regularização ambiental de empreendimentos referentes ao transbordo, tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos instalados ou operados em sistema de gestão compartilhada entre municípios inova ao permitir que os empreendimentos de tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos operados por meio de consórcios públicos em fase de constituição, poderão formalizar processo de regularização ambiental em nome do município sede da unidade.

Já em 2016, a Lei n° 21.972/16 e a Deliberação Normativa COPAM N° 213 de 2017 estabelecem que para fins do exercício da atribuição originária dos municípios no licenciamento ambiental, os mesmos podem atuar de forma por meio de consórcio público corpo técnico devidamente habilitado e em número compatível com a demanda das funções administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município, tendo em vista que um dos empreendimentos a passíveis de serem analisados, são as infraestruturas de saneamento, como as estações de tratamento de água para abastecimento e as unidades de triagem de recicláveis e/ou de tratamento de resíduos orgânicos originados de resíduos sólidos urbanos, por exemplo. As deliberações do COPAM, ainda que em governos distintos, favorecem para o fortalecimento dos consórcios de saneamento como agentes de regularização e licenciamento ambiental, garantindo responsabilidade legal a estes instrumentos de cooperação intermunicipal e pode indicar um amadurecimento institucional sobre a matéria.

### *3.1.1 Legislações sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais que trata de consórcios, para os anos de 2011 a 2018*

[6] Fator variável de 0,1 (um décimo) a 1,0 (um), calculado anualmente segundo os parâmetros de desempenho operacional, geração de energia, gestão compartilhada do empreendimento de saneamento e existência de coleta seletiva no município. Conforme Resolução SEMAD N° 1.273/11.

[7] O COPAM é um órgão colegiado, normativo, consultivo e deliberativo, subordinado administrativamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad, do qual o secretário é seu presidente.

No que tange às legislações sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do estado de Minas Gerais que trata de consórcios, para os anos de 2011 a 2018, foram identificadas 4 legislações, sendo 1 específica para os consórcios de saneamento. Para os anos analisados, a Lei Delegada 180/11 (Revogada), foi a primeira a ser identificada, ao alterar a estrutura administrativa quando do estabelecimento que competia à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana - SEDRU - desenvolver ações para a estruturação de consórcios públicos. A Lei estabelecia ainda que a ARSAE-MG fiscalizasse e orientasse a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, quando o serviço fosse prestado também por consórcios públicos municipais ou entre o Estado e municípios. Ainda em 2011, o Decreto nº 45.536 (Revogado) inova ao criar a Diretora de Assistência Técnica e de Fomento aos Consórcios, subordinado à Superintendência de Assistência Técnica aos Municípios e Associativismo da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional sob a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU.

Em 2013, o Decreto nº 46.409 que dispõe sobre a estrutura orgânica dos órgãos e entidades do Poder Executivo, manteve a Diretoria de Assistência Técnica e de Fomento aos Consórcios na SEDRU. Já em 2016, por meio da Lei nº 22.257 (Revogada), houve a criação da Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional - SECIR - com a extinção da SEDRU, e a SECIR passa a apoiar a política de consórcios públicos, mas não há especificação por meio de qual superintendência ou diretoria. Por fim, a principal matéria analisada para o período, o Decreto nº 47.365/18 (Revogado) estabelece que Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR, por meio da Diretoria de Fomento aos Consórcios tem como competência estimular a cooperação regional por meio da prestação de serviços públicos de forma associada pelos municípios, por meio de consórcios públicos; Por meio da Superintendência de Saneamento Básico: apoiar os consórcios na elaboração de planos municipais e regionais de saneamento básico; Prestar apoio técnico e viabiliza apoio financeiro para consórcios públicos com vistas à implementação de programas e projetos destinados ao abastecimento de água e esgotamento sanitário; Programas e projetos destinados ao manejo de resíduos sólidos e à drenagem e manejo de águas pluviais; e de programas e projetos de infraestrutura urbana.

Após a análise dessas legislações, é percebido uma certa constância no Poder Executivo mineiro sobre a pauta consórcios intermunicipais. A criação e manutenção de uma

diretoria específica para o fomento ao consorciamento e a estruturação de Secretarias em governos distintos, SEDRU (2011) e SECIR (2016), demonstra a continuidade na política do consorciamento. De maneira mais específica, a instituição de uma Superintendência específica para o saneamento, cuja uma das competências é o desenvolvimento dos consórcios, por meio de apoio técnico e financeiro para a atuação nos quatro eixos da política pública, reflete uma certa consolidação dessas induções ao longo dos anos. Importante ressaltar que neste período houveram outras quatro legislações que dispõem sobre alterações na estrutura do estado de Minas Gerais, mas por também versarem sobre apoios técnicos e financeiros, as mesmas serão tratadas mais adiante neste trabalho.

### 3.2 Apoio financeiro estadual a consórcios públicos

Para além das produções legislativas com matérias afetas aos consórcios públicos, o apoio financeiro é outro indutor em prol da criação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais que atuam com a política de saneamento, aspecto que será tratado nessa seção. A pesquisa sobre o apoio financeiro estadual aos municípios é dividida em duas partes. A primeira parte é dedicada à análise dos incentivos financeiros oriundos de produções legislativas, levantadas com os mesmos procedimentos da seção anterior, mas tendo como filtro posterior o aspecto do financiamento. A segunda parte é focada nos convênios.

Assim como na seção anterior, as legislações mineiras sobre financiamento aos consórcios entre 2011 e 2018, foram divididos entre as legislações de financiamento de forma geral e as específicas para os consórcios intermunicipais de saneamento. A começar pela legislação ampla quanto aos consórcios, a Lei n° 21.736 de 2015 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2016, se mostra a mais importante para o período. A Lei estabelece aos consórcios públicos, o menor percentual para os valores de contrapartida nas celebrações de convênios de saída com o Estado, além de estabelecer quando houver igualdade de condições entre entes federados e consórcios públicos para o recebimento de transferências de recursos nos termos da subseção de Transferência Voluntárias, os órgãos e as entidades concedentes darão preferência aos consórcios públicos, por fim estabelece a não aplicabilidade de exigência de contrapartida para os consórcios públicos cuja ações sejam de educação, saúde e assistência social nem nos casos em que os municípios ou um dos membros do consórcio convenente tenham decretado

estado de calamidade pública ou de emergência que tenha sido homologado pelo Governador do Estado. Essa legislação foi mantida para elaboração e a execução da lei orçamentária para os anos de 2017, 2018 e 2019, sendo que nesta última versão, houve uma redução no percentual para os valores de contrapartida.

Por fim, o Decreto n° 47.047/16 que versa sobre a organização da Secretaria de Estado de Governo estabelece que Diretoria de Apoio à Gestão Municipal articula para a implementação dos consórcios públicos, bem como de fontes de financiamento para os mesmos e por meio da Diretoria de Relações Institucionais busca identificar e informar oportunidades de capacitação, captação de recursos, editais e assuntos de relevante interesse municipal aos consórcios intermunicipais. Todas as legislações citadas acima já foram revogadas. Para as legislações sobre o financiamento focalizados nos consórcios de maneira geral, cabe destacar que apenas entre 2015 e 2018, houveram incentivos, seja por meio de leis orçamentárias ou por estabelecimento de competência em diretorias para a prospecção de linhas de financiamento.

No que tange às legislações específicas para o financiamento dos consórcios de saneamento, foram identificadas 3. A Deliberação Normativa COPAM nº 170/11 estabelece que o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS - poderá ser elaborado de forma unificada para consórcios intermunicipais e também estabelece que as unidades de tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos que fizerem parte das estratégias de gestão integrada por meio dos consórcios, farão jus à redução de 50% (cinquenta por cento) dos custos de análise quando da Licença de Operação - LO. Outra legislação encontrada no período é a Lei Complementar nº 143/17 que institui que os consórcios intermunicipais regularmente constituídos que tenham por objetivo atuar nas áreas de saneamento e meio ambiente, em projetos afins com os objetivos da atuação ministerial, poderão ser beneficiários de recursos do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Funemp, configurando a presença de uma instituição pública autônoma, Ministério Público, como promotor de financiamento estadual aos consórcios de saneamento.

Por último, e de maneira mais direta de financiamento a um consórcio, a Resolução SEMAD Nº 2.569 de 2017, que aprova projeto para repasse de recurso no âmbito do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO, aprovou a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico para os Municípios: Alterosa, Campanha, Carvalhópolis, Cordislândia, Machado,

Monsenhor Paulo, Paraguaçu, Poço Fundo, São Gonçalo do Sapucaí, São João da Mata, Serrania e Silvianópolis, tendo como proponente o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável - CIDERSU.

### *3.2.1 Incentivos financeiros do governo estadual aos consórcios públicos, por meio de convênios*

A segunda análise sobre incentivos financeiros do governo estadual aos consórcios públicos de saneamento discorre sobre os convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e os consórcios intermunicipais. A estratégia adotada foi, por meio do Portal da Transparência, realizar a pesquisa de todos os convênios de convênios de saída[8] para o período de 2011 a 2018 e, posteriormente, usar o filtro para a palavra "consórcio". Foram encontrados três convênios destinados aos consórcios de saneamento. O primeiro, celebrado em 2011, tem como beneficiário o Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos - Concass - e destina-se à construção de uma usina de triagem, reciclagem e compostagem de lixo no município de Seritinga, para o atendimento estimado de 7.000 habitantes, utilizando-se de R$ 155.000,00, por parte da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, e uma contrapartida do município de Seritinga no valor de R$ 5.638,49, totalizando um montante de R$ 160.638,49 em valores correntes daquele ano, para a execução da obra. (MINAS GERAIS, s/d). De acordo com o detalhamento disponibilizado pelo Observatório Municipalista dos Consórcios Públicos, o Concass é composto por três municípios, para além de Seritinga, Aiuruoca e Serranos também compõem o consórcio, tendo este sido constituído em 2009.

O segundo convênio de saída encontrado foi celebrado em 2017, sendo o Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário do Centro Oeste Mineiro - Cias Centro Oeste - o convenente. O objetivo é a aquisição de terreno para a implantação de aterro sanitário no município de Quartel Geral, com a aplicação de R$ 186.850,00 em valores correntes para 2017, dividido em R$ 185.000,00 repassado pela Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional e uma contrapartida de R$ 1.850,00 da Prefeitura de Pitangui (MINAS GERAIS, s/d). Atualmente o consórcio conta com 35 municípios consorciados, e atende uma população de aproximadamente 750 mil habitantes. Por fim, celebrado com o Consórcio

[8] Consistem em instrumentos de natureza financeira em que há transferência de recursos do Estado para outro ente público para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável - Cidersu, o convênio de 2018, tem como objetivo elaborar o plano municipal de saneamento básico dos municípios do consórcio (MINAS GERAIS, s/d). O recurso para a elaboração dos planos foi de R$1.292.103,82, em valores de 2018, com um repasse de R$ 1.149.812,48 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e uma contrapartida de R$ 142.291,34 da Prefeitura de Carvalhópolis. De acordo com o próprio site do consórcio[9], atualmente 15 municípios compõem o mesmo, atendendo uma população de quase 200 mil habitantes. Apesar da dificuldade de mapeamento do quantitativo de consórcios de saneamento ativo entre 2011 e 2018, apenas 3 convênios celebrados em um intervalo de 8 anos, demonstra a baixa ação do governo estadual quando da transferência financeira aos consórcios intermunicipais de saneamento por meio destes instrumentos.

### 3.3 Suporte técnico à criação e ao desenvolvimento dos consórcios de saneamento

Além das legislações e dos convênios, há também outros instrumentos formais de interação entre o estado e os consórcios. Nessa seção a pesquisa apresenta algumas ações de suporte técnico destinadas à criação e ao desenvolvimento dos consórcios de saneamento em Minas Gerais. Para esse aspecto, foram utilizadas notícias divulgadas no site da Agência Minas Gerais (2021) filtrando a pesquisa por “consórcio saneamento” e “consórcio resíduos”. O Quadro 2 abaixo apresenta os achados:

[9] Disponível em: < https://www.cidersu.mg.gov.br/>

**Quadro 2 - Suporte técnico do governo mineiro em prol dos consórcios de saneamento, 2011 a 2018**

| Instrumento/Ação realizada | Ano | Participantes/Beneficiários |
|---|---|---|
| Termo de Cooperação Técnica | 2011 | SEDRU - Andradas, Bandeira do Sul, Botelhos, Caldas, Campestre, Divisa Nova, Ibitiúra de Minas, Ipuiúna, Poço Fundo e Santa Rita de Caldas. |
| Protocolo de Intenções | 2011 | SEDRU - Carangola, Divino, Faria Lemos, Fervedouro, Pedra Bonita, Pedra Dourada, Santa Margarida, Tombos (Minas Gerais), Natividade e Porciúncula (Rio de Janeiro). |
| Termo de Cooperação Técnica | 2011 | SEDRU - Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Conquista, Delta, Nova Ponte, Planura, Sacramento, Santa Juliana, Uberaba e Veríssimo. |
| Termo de Cooperação Técnica | 2011 | SEDRU - Bom Repouso, Camanducaia, Cambuí, Itapeva, Sapucaí Mirim e Senador Amaral. |
| Termo de Cooperação Técnica | 2012 | SEDRU - Perdizes, Santa Juliana, Nova Ponte e Pedrinópolis. Boa Esperança, Coqueiral, Ilicínea, Campo do Meio, Campos Gerais e Santana da Vargem. |
| Serviços de assessoria jurídica, técnica e institucional | 2013 | SEDRU - Bandeira, Pedra Azul, Jordânia, Santo Antônio do Jacinto, Jacinto, Felisburgo, Santa Maria do Salto, Rubim e Divisópolis. |
| Termo de Cooperação Técnica | 2013 | SEDRU - AMMA - Alfredo Vasconcelos, Alto Rio Doce, Antônio Carlos, Aracitaba, Barbacena, Bias Fortes, Capela Nova, Cipotânea, Desterro do Melo, Ibertioga, Oliveira Fortes, Paiva, Ressaquinha, Santana do Garambéu, Santa Bárbara do Tugúrio, Santa Rita do Ibitipoca e Senhora dos Remédios. |
| Termo de Cooperação Técnica | 2013 | SEDRU - Caxambu, Baependi, Conceição do Rio Verde e Cruzília. |
| Termo de Cooperação Técnica | 2015 | SEDRU - SEDE - CODANORTE. |
| Termo de Cooperação | 2015 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Jequitinhonha (Cimaje). |
| Termo de Cooperação Técnica | 2015 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba (CIBAPAR). |
| Apresentação de Estudo | 2016 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal da Serra da Canastra (Cicanastra). |

| | | |
|---|---|---|
| Apresentação de Estudo | 2016 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário Centro Oeste (Cias). |
| Apresentação de Estudo | 2016 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte de Minas (CODANORTE). |
| Apresentação de Estudo | 2016 | SECIR - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Socioeconômica da Microrregião do Alto Médio São Francisco (CIAMESF). |
| Apresentação de Estudo | 2017 | SECIR - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Centro Oeste Mineiro (CIMCOM). |
| Termo de Cooperação Técnica | 2018 | SECIR - SEMAD - FEAM - MPMG. |

Fonte: Elaboração própria.

Foram identificadas 17 ações de suporte técnico do estado de Minas em prol dos consórcios, sendo um Termo de Cooperação Técnica - TCT - entre o Executivo mineiro e o Ministério Público para o estímulo à formação de consórcios junto às prefeituras mineiras para criação de aterro e iniciativas de reciclagem, 8 ações de apoio técnico à criação de novos consórcios, com vistas a implementação de aterros sanitários ou UTCs, todas entres os anos de 2011 e 2013 e outros 8 instrumentos para o desenvolvimento de consórcios, que ocorreram de 2015 a 2017.

A começar pelas ações de desenvolvimento dos consórcios, constituem-se no apoio ao CODANORTE na consolidação de uma Parceria Público-Privada - PPP - para gestão dos resíduos sólidos do Norte de Minas; O assessoramento técnico da SEDRU para o tratamento do lixo no Alto Jequitinhonha junto ao Cimaje; A implantação da política de saneamento, em especial, na elaboração dos planos municipais de saneamento básico junto ao CIBAPAR; e a elaboração de Estudo de Concepção de Serviços de Infraestrutura de Sistemas Integrados de Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos, define as condições que assegurem a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental para a implantação de um sistema de processamento e/ou destinação final de resíduos sólidos, de acordo com a realidade da região para o Cicanastra, Cias, CODANORTE, CIAMESF e CIMCOM.

Quanto às ações para a criação de consórcios, embora haja a impossibilidade, de acordo com os dados analisados, de que a influência do estado tenha sido decisiva para a criação dos consórcios, ao pesquisar pelos municípios os quais firmaram instrumento de parceria técnica com o estado para a criação de consórcio, uma busca preliminar no Observatório Municipalista dos Consórcios e uma pesquisa livre na internet, revela que diversos dos municípios citados no quadro acima, estão atualmente participando de consórcios para com foco nos resíduos sólidos, entretanto não necessariamente obedecendo o mesmo arranjo territorial inicialmente estabelecido, podendo haver menos ou mais municípios no consórcio. Há que se destacar que em 2011 houve a intenção da criação de um consórcio incluindo municípios do estado do Rio de Janeiro, portanto não se limitando a apenas o território mineiro. É nítida a movimentação em prol do consorciamento em resíduos sólidos, o que pode ser explicado pela implementação do Programa Minas Sem Lixões, que desde 2003 possui diretrizes de fomento aos consórcios (FEAM, 2019), reforçando a disparidade da quantidade de consórcios entre saneamento (água e esgoto) e os de resíduos sólidos, haja visto que todos os instrumentos trazidos neste subcapítulo são destinados aos resíduos sólidos.

O TCT celebrado entre SECIR, SEMAD, FEAM e Ministério Público de Minas Gerais - MPMG (2018), foi feito com um planejamento para operação de médio prazo (5 anos) e traz claras definições das ações que competem a cada celebrante. Para alcance do objeto pactuado, os partícipes do TCT obrigam-se a cumprir um Plano de Trabalho especialmente elaborado para a implementação do termo. Conforme consta no Plano de Trabalho, participam do TCT 56 consórcios e 1 (uma) Parceria Público-Privado, abrangendo um total de 664 municípios, aproximadamente 78% dos municípios de Minas Gerais. Alguns desses consórcios não atuam na gestão dos resíduos sólidos urbanos, embora tenham essa finalidade em seus protocolos de intenção. O TCT também atua junto aos municípios não consorciados, mas, conta como priorização principal do Plano de Trabalho que as administrações municipais e os consórcios intermunicipais, priorizar soluções consorciadas ou compartilhadas tecnicamente adequadas para a destinação dos RSU.

Para todas as ações acima pontuadas, uma agenda futura seria a análise, junto aos beneficiários, para o entendimento do real impacto das ações do governo mineiro para com os consórcios intermunicipais de saneamento, buscando entender a efetividade da atuação estadual.

### 3.4 Apoio estadual à captação de recursos financeiros federais para consórcios de saneamento

Por fim, outro apoio do governo mineiro aos consórcios de saneamento se dá por meio do apoio à captação de recursos financeiros federais. Mantendo a mesma metodologia da seção anterior, foram encontradas quatro ações do Executivo estadual de intermediação na captação de recursos destinados aos consórcios de resíduos sólidos, ao todo 9 consórcios foram beneficiados, conforme o Quadro 3 abaixo.

**Quadro 3 - Ações do governo mineiro de captação de recursos federais em prol dos consórcios de saneamento, 2011 a 2018**

| Legislação | Ano | Participantes/Beneficiários |
|---|---|---|
| Intermediário para captação de recursos federais | 2013 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí (CIMASAS). |
| Intermediário para captação de recursos federais | 2013 | SEDRU - Consórcio Intermunicipal de Resíduos Urbanos do Vale do Mucuri. |
| Termo de Cooperação Técnica Administrativa | 2014 | SEDRU - Abadia dos Dourados, Cascalho Rico, Coromandel, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Indianópolis, Iraí de Minas, Monte Carmelo e Romaria. |
| Intermediário para captação de recursos federais | 2014 | SEDRU - SEMAD - FUNASA - Anglo American - Consórcio Intermunicipal do Alto e Médio Carangola. |
| Intermediário para captação de recursos federais | 2017 | SECIR - FEAM - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios do Leste (Cides-Leste), Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço (CIMVA), Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio Rio Piracicaba (CNSMEPI), Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga (CIMVALPI), Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Médio Rio Doce (CIMDOCE) e Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos (CPGRS). |

Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, em favorecimento ao CIMASAS a SEDRU buscou a liberação de R$ 650 mil captados pelo Governo de Minas junto ao Ministério das Cidades para a elaboração de projetos de engenharia para a construção de Aterro de Resíduos de Construção e Demolição, Ponto de Entrega Voluntária, Unidade de Triagem e encerramento de lixão. Também em 2013, há a captação de R$ 560 mil para a realização de projetos de engenharia em empreendimentos como Aterro Sanitário, Aterro de Construção, Usina de Triagem e Compostagem, em prol do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Urbanos do Vale do Mucuri. Já em 2014, a SEDRU firmou um TCT com algumas prefeituras, a fim de apoiar os municípios na captação de recursos federais para a realização de ações e a construção de empreendimentos que possibilitem a gestão, o tratamento e a destinação correta do lixo, além de auxiliar tecnicamente os municípios na estruturação do consórcio fornecendo as ferramentas jurídicas necessárias para o seu desenvolvimento. A maior captação realizada para um único consórcio beneficiou o Consórcio Intermunicipal do Alto e Médio Carangola, dado que o governo mineiro, por meio da SEDRU e SEMAD, auxiliou tecnicamente e judicialmente as prefeituras durante todo o processo de formatação do consórcio (resíduos sólidos) e na captação de recursos para a realização da obra de construção de aterro sanitário, que foi feita com investimento de R$ 2,3 milhões da Fundação Nacional de Saúde - Funasa.

Por fim, em 2017, a SECIR e FEAM captaram um montante de R$ 50 milhões do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta - TTAC - celebrado em março de 2016, entre os governos de Minas Gerais, Espírito Santo, a União e a Samarco e suas subsidiárias. O recurso deve ser destinado para ações que possibilitem a disposição adequada de resíduos sólidos, possuindo como beneficiários o Cides-Leste, CIMVA, CNSMEPI, CIMVALPI, CIMDOCE e CPGRS. Cabe destacar que no TTAC firmado, as diretrizes definidas pelo Comitê Interfederativo, instância responsável por orientar e validar os atos da Fundação Renova, instituída pela Samarco para gerir e executar as medidas de recuperação dos danos resultantes do rompimento da barragem Fundão, preveem, para acesso aos recursos na área de resíduos sólidos, a priorização de propostas consorciadas. Diante dos achados acima, há uma diminuição na concretização da ação do governo mineiro quanto a captação de recursos federais em prol dos consórcios de saneamento. Enquanto na primeira metade do período analisado, 2011 - 2014, houve quatro ações bem sucedidas quanto a captação ou apoio, na segunda metade, 2015 - 2018, há apenas uma captação em 2017 e que ocorre de maneira tempestiva quando do ressarcimento por parte da mineradora Samarco.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema do consorciamento público tem, cada vez mais, ocupado espaço na agenda política e de pesquisa no Brasil. Esse tipo de cooperação intergovernamental possui um papel importante para o federalismo brasileiro e corrobora para uma mudança na visão binária entre centralização e descentralização das políticas públicas. O consorciamento entre os municípios mostra-se importante para racionalizar recursos públicos, aumentando a efetividade das políticas públicas e ao propiciar a muitos municípios a possibilidade de ofertar bens e serviços à sociedade que não teriam capacidade para implementar de forma isolada. Embora, aparentemente, a associação entre municípios possa ser benéfica para seus participantes, isso não implica necessariamente que irão consorciar-se, e mesmo que o façam, isso não garante uma articulação intermunicipal duradoura. Conforme Abrucio e Sano (2013), há muitas dificuldades para formar e manter, de maneira ativa, os consórcios, sendo o apoio estadual um mecanismo de suporte importante. A literatura sustenta que a atuação estadual, exógena às articulações apenas entre os municípios que pretendem criar ou desenvolver o consórcio, pode proporcionar a redução de incertezas por parte do executivo municipal quanto às ações consorciadas (CNM, 2016).

O Trabalho de Conclusão do Curso procurou, com base bibliográfica e utilizando-se de dados secundários, identificar os mecanismos de cooperação utilizados pelo governo do Estado de Minas Gerais para a criação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais, destacadamente os de saneamento básico. Os dados apontam para uma nítida movimentação dos municípios em prol do consorciamento, de uma maneira geral, conforme se observa no aumento no número de municípios que efetuam despesas pagas a algum consórcio público, bem como o aumento financeiro das despesas despendidas entre 2011 e 2018.

Em relação aos consórcios de saneamento, a análise das despesas pagas pelo governo mineiro aos municípios para as políticas públicas de saneamento básico, aponta um aumento nas despesas pagas em primeiro momento, 2011 a 2015, e retração bastante considerável para os anos seguintes até 2018, o que pode ser consequência da crise econômica e fiscal. Destaca-se para essa análise das despesas pagas , que após a análise dos programas e ações analisados, por meio das descrições contidas nos Planos Plurianual de Ação Governamental de cada ano, apenas em 2011 com a ação “Implantação de sistemas e gestão compartilhada da destinação final e tratamento de resíduos sólidos”, extinta no ano seguinte.

O trabalho identificou quatro mecanismos utilizados pelo governo mineiro para o apoio aos consórcios na área de saneamento básico. O primeiro mecanismo foram as produções legislativas, divididas entre produção legislativa de alteração da estrutura Administrativa do Estado de Minas Gerais que atuam sobre os consórcios e legislações com matérias afetas aos consórcios. Foram encontradas 20 legislações aprovadas durante os oito anos analisados. Por meio das 4 normas encontradas que dispõem sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo mineiro, com secretarias e diretorias com ações destinadas ao fomento do consorciamento de uma maneira geral, bem como de forma específica para os consórcios de saneamento, é possível identificar a perenidade e ampliação das estruturas mesmo quando da alteração de governo ocorrida em 2015. Ainda sobre a alteração na estrutura administrativa, a instituição da competência da Superintendência de Saneamento Básico, para o apoio técnico e viabilização apoio financeiro aos consórcios para o desenvolvimento dos quatro eixos da política pública, representa o principal avanço institucional.

No que tange às normas com matérias afetas aos consórcios analisadas para o período, há um movimento semelhante, na medida em que há a permanência de legislações de beneficiamento ao consorciamento de uma maneira geral, sobretudo no que diz respeito à participação dos consórcios públicos nos convênios, demonstrando a consolidação do instrumento cooperativo como reconhecido legalmente para celebrar convênios de saída com o Estado de Minas Gerais como convenente. De forma mais delimitada, também foram encontradas 5 legislações favoráveis, especificamente, aos consórcios de saneamento básico. De maneira geral, há um incremento no apoio ao desenvolvimento dos consórcios de saneamento, sobretudo por meio das Deliberações Normativas do COPAM, que estabeleceram os consórcios de saneamento como agentes de regularização e licenciamento ambiental.

O segundo mecanismo de indução analisado foi o apoio financeiro estadual a consórcios públicos e aos consórcios de saneamento. Neste caso, os mecanismos de indução foram divididos em duas partes. A primeira trouxe as legislações destinadas à priorização da destinação de recursos financeiros aos consórcios. Assim como na seção anterior, esta seção foi dividida entre os apoios para os consórcios no geral e para os consórcios específicos de saneamento, haja visto que estes últimos consórcios também podem se beneficiar dos apoios gerais. O principal achado para a indução mais geral, foi feito por meio das leis orçamentárias anuais, ao dar prioridade aos consórcios para o recebimento de Transferências Voluntárias em

detrimento dos municípios que atuavam de forma individualizada. Quanto ao apoio ao financeiro estadual para os consórcios de saneamento, foram encontradas 3 legislações, com destaque para a Lei Complementar nº 143/17, ao instituir que os consórcios de saneamento, podem ser beneficiários de recursos do Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Funemp, trazendo o Ministério Público, como instituição fomentadora dos consórcios. A segunda parte desta seção, trouxe a indução por meio de convênios firmados entre o Estado e os consórcios como convenentes, cujo objetivo fosse a promoção de alguma ação em prol do consórcio intermunicipal de saneamento, desta forma três convênios de saída foram celebrados entre os anos de 2011 a 2018, sendo dois convênios destinados ao tratamento dos resíduos sólidos e um convênio cujo objeto foi a elaboração de planos municipais de saneamento.

A terceira ação do poder público mineiro em prol dos consórcios de saneamento e principal mecanismo de indução utilizado pelo estado, foram os suportes técnicos, sobretudo celebrados por meio dos termos de cooperação técnica, que, em sua maioria, foram destinados à criação de consórcios intermunicipais com vias ao tratamento dos resíduos sólidos. Apenas um TCT foi assinado a fim de atendimento geral de saneamento, cujo objeto fora elaboração de planos municipais de saneamento. Uma possível causa para essa massiva indução para a criação de consórcio para resíduos sólidos, é a obrigação da extinção dos lixões e as especificidades para a gestão do RSU, por exemplo os custos de aterramento de rejeitos são menores para populações a partir de 100 mil habitantes, fazendo com que os municípios se consorciem para atingir tal quantitativo de população, haja visto que vários municípios têm optado pela disposição final dos rejeitos em aterros regionalizados, com os transbordos realizados por um ou mais entes (BRASIL, 2021). Embora a data limite para a disposição correta dos resíduos sólidos tenha sido adiada desde a sua primeira edição com a Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010, caso o gestor público não atue em prol da destinação correta dos resíduos sólidos, o mesmo pode ser penalizado com multa e reclusão, conforme a Lei Federal 9.605/98. Especificamente para o caso mineiro, o fato da COPASA não atuar no eixo de resíduos sólidos, também pode ser uma potencial razão para os municípios atuarem de forma conjunta.

Por fim, o quarto indutor abordado no trabalho foi o apoio à captação de recursos financeiros federais para consórcios de saneamento. Esta indução ocorreu de maneira muito inferior às demais, sendo encontrada apenas 5 intermediações, sendo 4 delas entre os anos de

2013 e 2014. Essa característica de quantitativo inferior nas ações dessa indução em relação aos outros mecanismos e a concentração maior nos dois anos citados, aparentemente não possui uma explicação causal levando em consideração apenas os achados neste trabalho, haja visto que as induções não são, a *priori*, excludentes. Uma possibilidade de análise é a verificação quanto aos programas e ações do governo federal que atuam com o repasse de recursos financeiros aos consórcios intermunicipais. Nesta última indução analisada, os consórcios de resíduos foram os únicos que receberam recursos federais, evidenciando mais uma vez, a disparidade para com os outros eixos do saneamento.

De forma conjunta, as induções identificadas neste trabalho, podem auxiliar para a redução de incertezas por parte do executivo municipal quanto às ações consorciadas, ao estabelecerem ações contínuas de desenvolvimento dos consórcios, sobretudo por meio de auxílios técnicos para os mesmos e para as prefeituras que buscam as ações compartilhadas na área de saneamento básico. Como forma de comprovação dos impactos dessa indução, estudos posteriores podem analisar se, de fato, os Termos de Cooperação Técnica, refletem na criação e desenvolvimento dos consórcios.

Como agenda futura, há a possibilidade de se comparar o caso mineiro com outros estados da federação, a fim de analisar em que medidas ações similares na promoção do consorciamento intermunicipal para a política de saneamento básico são adotadas e os impactos das mesmas. Também pode-se avançar em analisar as induções e consequências dos diferentes modelos de cooperação dos governos estaduais. Por fim, outra frente para novos estudos são as mudanças induzidas pela Lei Federal 14.026/20, popularmente conhecida como Novo Marco do Saneamento, que estabelece novos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, bem como estabelece novas metas para a universalização do saneamento básico de uma forma geral. A Lei Federal estabelece o seguinte:

> § 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
>
> I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus

> consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
>
> II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2020, Art. 8).

Nitidamente há na Lei dispositivos para que os municípios atuem de maneira conjunta, o que pode resultar num certo protagonismo destes mecanismos de cooperação intergovernamental. Por meio do Inciso VI do Art. 3°, a Lei estabelece a modalidade de prestação regionalizada, que, sobretudo por meio dos blocos de referência - o agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União, para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico - podem ser geridos pelos consórcios públicos, além da Lei garantir prioridade de incentivos financeiros às prestações regionalizadas, configurando um fator de indução aos consórcios de saneamento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABRUCIO, F. L; **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política [online]. 2005, n. 24, pp. 41-67. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 8 de mar. de 2021.

ABRUCIO, F. L. (Org.); SANO, H. (Org.). **Associativismo Intergovernamental: Experiências Brasileiras**. 1. ed. Brasília - DF: Editora IABs, 2013. 260p. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.

ABRUCIO, F. L; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: **CARDOSO JR. José C; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). República, Democracia e Desenvolvimento: Contribuições ao Estado Brasileiro Contemporâneo**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 10, p. 18-32. Disponível em: <https://invictoead.com/wp-content/uploads/2018/05/e-book-Rep%C3%BAblica-Democracia-e-Desenvolvimento.pdf#page=131>. Acesso em: 13 de mar. de 2021.

ABRUCIO, F. L; Filippim, E. S; Dieguez, R. C. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos.** Revista de Administração Pública [online]. 2013, v. 47, n. 6 , pp. 1543-1568. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>. Acesso em: 25 de abr. de 2021.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Legislação**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>. Acesso em 16 de jun. de 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do Cidadão**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 13 de jun. de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.

BRASIL. Lei n° 12.305 de 02 de agosto de 2010 - **Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Brasília: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. Lei nº. 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2005.

BRASIL. Lei nº. 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2005.

BRASIL. Lei nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007 - **Lei Nacional de Saneamento Básico.** Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento.** Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. **Roteiro para implementação de consórcios públicos de manejo de RSU.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaImplementacaodeConsorciosPublicosdeManejodeRSU_19.03.21.pdf>. Acesso em: 10 de mai. de 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Carga Tributária Brasileira - Análise por Tributos e Bases de Incidência, 2011, 2014, 2016 e 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferência a Estados e Municípios.** Disponível em:<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 10 de mai. de 2021.

BRITTO, A.L.N.P.; MELLO, Y.R; BARBOSA, P.S.O. **Consórcios intermunicipais na área de abastecimento de água e esgotamento sanitário: discutindo as experiências existentes**. Anais. 19ª Exposição de Experiências Municipais em Saneamento. Poços de Caldas, MG: ASSEMAE, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<http://www.trabalhosassemae.com.br/sistema/repositorio/2015/1/trabalhos/273/412/t412t7e1a2015.pdf>. Acesso em 2 de abr. de 2021.

CÉSAR, P. S. M. **Consórcios públicos interfederativos em Minas Gerais: arranjos intermunicipais para a gestão regional associada de políticas públicas.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, p.189. 2017. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/410/2/FJP05-000433.pdf>. Acesso em: 8 de mai. de 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%C3%B3rcios%20p%C3%BAblicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Estudo Técnico**. Brasília, 2018. Disponível em: < https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%BAblicos%20brasileiros.pdf >. Acesso em: 10 de jul. de 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. Brasília, 2021. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 25 de fev. de 2021.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA. **A Empresa**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/a-empresa> . 10 de abr. de 2021.

CUNHA, A. S. **Saneamento Básico No Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos.** Rio de Janeiro; IPEA; 2011. 26 p. (Texto para Discussão, n° 1565). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1338/1/TD_1565.pdf>. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

FEAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos no estado de Minas Gerais em 2018.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em:

<http://www.feam.br/images/stories/2019/MINAS_SEM_LIXOES/Relat%C3%B3rio_de_Progresso_2019_-_PANORAMA_RSU_Ano_base_2018_v_1912.pdf>. Acesso em: 12 de mar. de 2021.

FEAM - FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Contexto e Desenvolvimento do PMSL.** Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://www.feam.br/noticias/15/2008-contexto-e-desenvolvimento-do-pmsl>. Acesso em 21 de mar. de 2021.

FINANÇAS BRASILEIRAS - FINBRA. **Cartilha para extração de dados FINBRA/SINCOF**. Brasília, 2019.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010.** 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 de mar. de 2021.

FREITAS, E. D. S. M. **As políticas de saneamento no final do século XX e suas implicações em Minas Gerais: reflexões a partir da reestruturação produtiva da/na COPASA/MG.** 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/IGCC-96LNUT/1/freitas_eliano_capa_cap_tulos_tese_doutorado_final.pdf>. Acesso em 01 de mai. de 2021.

GADELHA, S. R. B. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil.** Escola Nacional de Administração Pública - Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%c3%b3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%c3%b3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

ISMAEL, R. **Os contornos do federalismo cooperativo brasileiro na Constituição de 1988.** XIV Encontro regional da ANPUH/Rio, Rio de Janeiro: UNIRIO, v. 19, 2010. Disponível em: <http://snh2011.anpuh.org/resources/anais/8/1276614209_ARQUIVO_ANPUHRio.ArtigoCompletoRicardoIsmaelJUNHORioRJ2010.1.pdf> Acesso em 18 de fev. de 2021.

LINHARES, P.T; MESSENBERG, R.P.; FERREIRA, A.P.L. **Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília. 2017, Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12. 8p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%c3%a7%c3%b5es_federa%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em 3 de abr. de 2021.

LOSADA, P. R. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil.** Dissertação defendida no programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2008. 119 p. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9559/1/2008_PaulaRavanelliLosada.pdf>. Acesso em 3 de abr. de 2021.

MACHADO, J. A; ANDRADE, M. L. C. **Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios**. Rev. Adm. Pública [online]. 2014, vol.48, n.3, pp.695-720. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v48n3/08.pdf>. Acesso em: 11 de mar. de 2021.

MILKO, M. S; BRESCIANI, L. P. Regionalização e consórcios públicos: caminhos para o saneamento. AESBE. Brasília, 2020. Disponível em: <https://aesbe.org.br/regionalizacao-e-consorcios-publicos-caminhos-para-o-saneamento/>. Acesso em 25 de fev. de 2021.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. **Despesa**. Consulta por Função, ano 2011 a 2018. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-pesquisa-avancada>. Acesso em: 03 de mai. de 2021.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - SEMAD. **Panorama Síntese Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais Ano Base 2019.** Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2020/SANEAMENTO/Residuos_e_drenagem/Panorama_S%C3%ADntese_dos_RSU_2020_Ano_Base_2019_vF.pdf>. Acesso em 05 de mai. de 2021.

MINAS GERAIS. Agência Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://www.2005-2015.agenciaminas.mg.gov.br/>. Acesso em 20 de jun. de 2021.

MINAS GERAIS. Agência Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://www.2015-2018.agenciaminas.mg.gov.br/>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

MINAS GERAIS. Agência Minas. **Governador lança primeira etapa do Plano Estadual de Saneamento Básico**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governador-lanca-primeira-etapa-do-plano-estadual-de-saneamento-basico>. Acesso em: 05 de jun. de 2021.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. **Convênios/Parcerias de Saída de Recursos.** Belo Horizonte, s/d. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-pesquisa-avancada>. Acesso em: 14 de fev. de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Termo de Cooperação Técnica N° 039/2018. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://patrimoniocultural.blog.br/wp-content/uploads/2018/06/TCT-039.2018_RSU_05.06.2018.pdf>. Acesso em: 18 de jun. de 2021.

NOZAKI, V. T. **Análise do Setor de Saneamento Básico no Brasil**. 2007, 190 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto, USP, São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-25072007-152652/publico/VictorToyojideNozaki.pdf>. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro.** Belo Horizonte: FJP, 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=56815&codUsuario=0>. Acesso em: 13 de fev. de 2021.

PESQUISA LEGISLATIVA. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/legislacao.aspx>. Acesso em: 04 de jun. de 2021.

PITERMAN, A. R; SONALY, C; HELLER, L. **Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná**. Engenharia Sanitária e Ambiental [online]. 2016, v. 21, n. 04, pp. 825-834. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/esa/a/7rrC8xvKz8mtDY8kzr9WFqg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 de mai. de 2021.

PITERMAN, A. **Formação e Implantação de Consórcios Intermunicipais de Saneamento: um estudo de três experiências no Brasil.** Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da UFMG, 2014 Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9VKGVN/1/tese_2014_ana_piterman.pdf>. Acesso em 05 de mar. de 2021.

RUBINGER, S. D. **Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo.** 2008. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ENGD-7HAK2H/1/528m.pdf>. Acesso em 16 de mar. de 2021.

SANTOS, G. R; KUWAJIMA, J. I; SANTANA, A. S; **Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: Trajetórias, Desafios e Incertezas.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília. 2020, Texto para Discussão, n. 2587. 70p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf> . Acesso em: 18 de mar. de 2021.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. Ministério do Desenvolvimento Regional. **SNIS - 2019.** Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL - SIAM. Legislação Ambiental. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/action/Consulta.do>. Acesso em: 28 de mar. de 2021.

SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018.

SOUSA, A. C. A. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. 2011. 88 f. Tese (Doutorado) Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro.

SOUZA, A. C. **Relações intergovernamentais [manuscrito]: o uso de dois pesos e duas medidas na construção dos pactos de aprimoramento do SUAS.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, p.139. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-ADLMEX/1/disserta__o_ana_carolina_de_souza___ppgcp___vers_o_dep_sito.pdf >. Acesso em: 28 de mar. de 2021.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.24, pp.105-121. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em 11 de fev. de 2021.

TUROLLA, F.A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas.** Brasília; IPEA; 2002, 26 p. tab (IPEA. Texto para discussão, 922). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0922.pdf>. Acesso em: 08 de fev. de 2021.

TUROLLA, F.A; OHIRA, T. H. "Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento". In: Motta, R. S; Salgado, L. H. (Org.). **Regulação e concorrência no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 9 p. 201.

VENTURA, K.S.; KUSSABA, C. **Estudo da formação de consórcios públicos em saneamento.** Anais. 19ª Exposição de Experiências Municipais em Saneamento. Poços de Caldas, MG: ASSEMAE, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.trabalhosassemae.com.br/sistema/repositorio/2015/1/trabalhos/23/168/t168t10e1a2015.pdf> Acesso em 22 de mai. de 2021.

## APÊNDICE A - Variáveis utilizadas para análise das despesas executadas pelos municípios destinadas aos consórcios (2011 - 2018)

| Ano | Variáveis |
|---|---|
| 2011 | PES Transf a Consórcios Públicos; ODC Transf a Consórcios Públicos; I Transf a Consórcios Públicos; IF Transf Consórcios Públicos |
| 2012 | PES Transf a Consórcios Públicos; ODC Transf a Consórcios Públicos; I Transf a Consórcios Públicos; IF Transf Consórcios Públicos |
| 2013 | 3.1.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.1.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.2.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>3.3.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>3.3.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>4.4.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.4.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>4.6.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.6.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 |
| 2014 | 3.1.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.1.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.1.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>3.2.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |

| | |
|---|---|
| | 3.3.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>3.3.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>3.3.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.4.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.4.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>4.4.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>4.4.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.5.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.6.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |
| 2015 | 3.1.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.1.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.1.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>3.2.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>3.3.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>3.3.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.4.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.4.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012. |

| | |
|---|---|
| | 4.4.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>4.4.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>4.5.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.6.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.6.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012 |
| 2016 | 3.1.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.1.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>3.3.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>3.3.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.4.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.4.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>4.4.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>4.4.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>4.4.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>4.5.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |
| 2017 | 3.1.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.1.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os INCISO INCISO 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.1.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>3.2.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |

| | |
|---|---|
| | 3.3.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>3.3.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>3.3.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.4.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.4.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>4.4.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>4.4.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>4.4.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.5.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.6.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |
| 2018 | 3.1.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.1.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.1.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>3.2.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>3.3.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>3.3.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>3.3.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>3.3.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe |

| | |
|---|---|
| | 3.3.94.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>4.4.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.4.72.00.00.00 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos<br>4.4.73.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que tratam os §§ 1º e 2 º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.<br>4.4.74.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, 2012<br>4.4.93.00.00.00 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>4.5.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio<br>4.6.71.00.00.00 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio |

## APÊNDICE B - Componentes para composição do Gráfico 1

Como dito no decorrer do trabalho todas as despesas executadas encontradas usando o filtro função “Saneamento” foram consideradas, assim sendo segue o quadro abaixo com “Programas”, “Ações” e “Subfunções” de “Função” que não seja "Saneamento". As informações que se seguem são oriundas do Plano Plurianual de Ação Governamental dos respectivos anos.

| Ano | Programa | Ação | Função | Subfunção | Valor Pago (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2011 | Vida no Vale - Copanor | Implantação e Operação dos Sistemas de Água de Esgoto | Saúde | Saneamento Básico Urbano | 63.470.000,00 |
| | Resíduos Sólidos | Apoio a Implantação de Sistemas de Disposição Final Adequada - Minas Sem Lixões | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 3.576.298,82 |
| | Resíduos Sólidos | Apoio às Cooperativas e Associações de Catadores de Materiais Recicláveis | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 200.000,00 |
| | Revitalização do Rio das Velhas - Meta 2010 | Elaboração de Projetos de Intervenções de Saneamento para os Municípios Fora da Concessão da Copasa | Gestão Ambiental | Recursos Hídricos | 176.616,38 |
| | Resíduos Sólidos | Implantação da Coleta Seletiva, Reaproveitamento e Reciclagem | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 101.484,52 |
| | Resíduos Sólidos | Implantação de Sistemas e Gestão Compartilhada da Destinação Final e Tratamento de Resíduos Sólidos | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 10.102,85 |
| | Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste - Fase Dois - Prodetur/Ne-ii | Fortalecimento da Gestão de Resíduos Sólidos | Gestão Ambiental | Turismo | 59.347,50 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Infraestrutura Rural | Prestação de Serviços de Engenharia e Motomecanização | Agricultura | Saneamento Básico Rural | 5.796.735,37 |
| 2012 | Saneamento Para Todos | Vida no Vale | Saúde | Saneamento Básico Urbano | 84.744.000,00 |
| | Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste - Fase Dois - Prodetur/Ne-ii | Fortalecimento da Gestão de Resíduos Sólidos | Gestão Ambiental | Turismo | 792.377,09 |
| | Resíduos Sólidos | Implantação de Sistemas e Gestão Compartilhada da Destinação Final e Tratamento de Resíduos Sólidos | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 363.451,29 |
| | Qualidade Ambiental | Implantação e Gestão do Pagamento Por Serviços Ambientais - Bolsa Reciclagem | Gestão Ambiental | Administração Geral | 1.488.939,07 |
| | Qualidade Ambiental | Redução e Valorização De Resíduos | Gestão Ambiental | Recuperação de Áreas Degradadas | 5.426.604,65 |
| | Infraestrutura Rural | Prestação de Serviços de Engenharia e Motomecanização | Agricultura | Saneamento Básico Rural | 2.917.908,66 |
| 2013 | Saneamento Para Todos | Vida no Vale | Saúde | Saneamento Básico Urbano | 59.436.000,00 |
| | Qualidade Ambiental | Redução e Valorização De Resíduos | Gestão Ambiental | Recuperação de Áreas Degradadas | 6.775.259,50 |
| | Infraestrutura Rural | Prestação de Serviços de Engenharia e Motomecanização | Agricultura | Saneamento Básico Rural | 9.006.293,77 |
| 2014 | Saneamento para Todos | Vida no Vale | Saúde | Saneamento Básico Urbano | 29.000.000,00 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Qualidade Ambiental | Redução e Valorização de Resíduos | Gestão Ambiental | Recuperação de Áreas Degradadas | 4.310.065,19 |
| | Qualidade Ambiental | Redução e Valorização de Resíduos - Rmbh | Gestão Ambiental | Saneamento Básico Urbano | 285.084,34 |
| | Melhoria da Qualidade Ambiental | Bolsa Reciclagem | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 2.236.731,26 |
| | Infraestrutura Rural | Prestação De Serviços De Engenharia E Motomecanização | Agricultura | Saneamento Básico Rural | 664.810,99 |
| 2015 | Qualidade Ambiental | Redução e Valorização de Resíduos - Rmbh | Gestão Ambiental | Saneamento Básico Urbano | 1.065.352,69 |
| | Melhoria da Qualidade Ambiental | Bolsa Reciclagem | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 3.721.473,68 |
| | Qualidade Ambiental | Redução e Valorização de Resíduos | Gestão Ambiental | Recuperação de Áreas Degradadas | 1.195.461,95 |
| | Infraestrutura Rural | Prestação de Serviços de Engenharia e Motomecanização | Agricultura | Saneamento Básico Rural | 785.456,62 |
| 2016 | Melhoria da Qualidade Ambiental | Bolsa Reciclagem | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 2.553.325,69 |
| | Melhoria da Qualidade Ambiental | Gestão de Resíduos Sólidos e Rejeitos | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 140.074,41 |
| | Infraestrutura Rural | Prestação de Serviços De Engenharia e Motomecanização | Agricultura | Saneamento Básico Rural | 328.788,28 |
| 2017 | Melhoria da Qualidade | Bolsa Reciclagem | Gestão | Preservação e Conservação | 593.408,22 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Ambiental | | Ambiental | Ambiental | |
| | Melhoria da Qualidade Ambiental | Gestão de Resíduos Sólidos e Rejeitos | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 40.689,83 |
| 2018 | Melhoria da Qualidade Ambiental | Gestão de Resíduos Sólidos e Rejeitos | Gestão Ambiental | Preservação e Conservação Ambiental | 2.110.504,53 |