

Universidade Federal de Ouro Preto
Departamento de Direito

Monografia

Autonomia ainda que tardia
Os desafios postos aos micromunicípios de Minas Gerais pela Política Nacional de Resíduos
Sólidos

Paulo Ricardo Diniz Filho

Ouro Preto, Minas Gerais
2023

Paulo Ricardo Diniz Filho

Autonomia ainda que tardia
Os desafios postos aos micromunicípios de Minas Gerais pela Política Nacional de Resíduos
Sólidos

Monografia de Graduação apresentada ao Departamento
de Direito como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia

Ouro Preto, Minas Gerais
2023



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Paulo Ricardo Diniz Filho

Autonomia ainda que tardia: Os desafios postos aos micromunicípios de Minas Gerais pela Política Nacional de Resíduos Sólidos

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal
de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Aprovada em 27 de março de 2023

Membros da banca

Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia - Orientador(a) UFOP

Profa. Dra. Tatiana Ribeiro de Souza - UFOP

Mestrando Bruno Roberto de Souza Siqueira - UFOP

Prof. Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 27/03/2023



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 03/04/2023, às 10:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0502998** e o código CRC **49D20A73**.

RESUMO

O presente trabalho discute a questão da escala de operação dos municípios com população inferior a cinco mil habitantes, aqui chamados de micromunicípios, tendo em vista as especificidades da gestão de resíduos sólidos. Nesse contexto, que geralmente demanda o atendimento a grandes grupos populacionais para que se obtenha custos de operação médios que viabilizem o serviço, os micromunicípios partem de uma estrutura altamente desfavorável. A legislação federal pertinente, com destaque para a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), é analisada a partir da forma como deixa de observar as características próprias de municípios de diferentes portes populacionais – em contexto amplamente desfavorável para os micromunicípios. A autonomia dos municípios na federação brasileira, portanto, é frontalmente atingida pela combinação de um arcabouço legal que cria várias atribuições para as pequenas cidades, sem que com isso, tenha criado possibilidades concretas para que tais municípios efetivamente realizem aquilo que se demanda desses.

ABSTRACT

The present work discusses the issue of the scale of operation of municipalities with a population of less than five thousand inhabitants, here called micromunicipalities, in view of the specificities of solid waste management. In this context, which generally demands serving large population groups in order to obtain average operating costs that make the service viable, micromunicipalities start from a highly unfavourable structure. The pertinent federal legislation, with emphasis on the National Basic Sanitation Policy (Federal Law nº 11.445/2007) and the National Solid Waste Policy (Federal Law nº 12.305/2010), is analysed from the point of view of the way in which it fails to observe the characteristics typical of municipalities of different population sizes – in a largely unfavourable context for micromunicipalities. The autonomy of municipalities in the Brazilian federation, therefore, is directly affected by the combination of a legal framework that creates various attributions for small cities, without thereby creating concrete possibilities for such municipalities to effectively carry out what is required of them.

SUMARIO

Introdução.....	6
1. Autonomia federativa.....	8
1.1 Autonomia federativa dos municípios.....	8
1.2 Histórico brasileiro.....	12
1.3 Distribuição de atribuições.....	15
2. Resíduos sólidos.....	18
2.1 Histórico e aspectos técnicos.....	18
2.2 Legislação: uma visão geral.....	21
3. Contexto municipal.....	28
3.1 O município e suas políticas públicas.....	28
3.2 O micromunicípio.....	31
3.3 Consenso anti-micromunicípios.....	34
4. Constrangimentos à autonomia dos micromunicípios.....	39
Considerações finais.....	48
Referências bibliográficas.....	49

INTRODUÇÃO

Interdisciplinaridade é um termo bastante lembrado e valorizado no ambiente acadêmico nacional nas últimas décadas. Entretanto, sua prática real é bem mais escassa do que suas evocações. Isso se deve ao fato de que a interdisciplinaridade, mesmo que muito bem-vinda, é uma prática extremamente complexa. Onde está o limite entre os campos da ciência que se quer integrar? Qual a contribuição que cada campo da ciência envolvido tem a oferecer? Como estabelecer a delimitação entre os prós e os contras de cada área da ciência, quando da análise de um objeto específico?

Tais perguntas são genéricas e podem ser rascunhadas mesmo quando ainda não se tem um objeto de pesquisa em mente. A realização do presente trabalho, entretanto, revelou uma série de novos desafios na prática interdisciplinar: quando os campos científicos envolvidos têm seus próprios conceitos sobre o objeto em tela – e esses não necessariamente convergem – qual das abordagens teóricas deve ser utilizada? No caso de conclusões divergentes – obtidas a partir do referencial teórico de cada campo da ciência envolvido – qual deve prevalecer? Esses dilemas foram constantes, no processo de elaboração do presente trabalho, o que o configurou como um verdadeiro desafio.

Para este autor, a perspectiva da Ciência Política e da Gestão Pública são familiares, quase intuitivas: com carreira consolidada na pesquisa, docência e atuação profissional nesses campos, produzir respostas sobre a gestão de resíduos sólidos nos micromunicípios mineiros a partir desse referencial seria relativamente simples. Porém, a incorporação do enfoque do Direito não apenas é mandatória, como também desejável. Diversificar a análise dos fenômenos da política e da gestão pública produz novas descobertas e, com isso, abre o caminho para futuras soluções.

No contexto desse desafio, o primeiro capítulo do presente trabalho discute o conceito da autonomia federativa dos municípios no Brasil atual, adotando unicamente a perspectiva do Direito. Trata-se de uma contribuição extremamente necessária para as áreas da Ciência Política e da Gestão Pública, que tendem a avaliar a autonomia federativa dos municípios a partir dos resultados da ação de tais entes federados – algo que tem produzido análises bem discrepantes nos últimos anos. Já o segundo capítulo do presente trabalho aborda os resíduos sólidos sob perspectiva descritiva, inicialmente, prosseguindo para uma apresentação geral da legislação federal pertinente – a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007)), em perspectiva mais ampla, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010). Ambas sofreram alterações pela edição do chamado Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020), porém as atribuições postas aos municípios não sofreram mudanças significativas.

O terceiro capítulo do presente trabalho apresenta uma descrição detalhada dos serviços de gestão de resíduos sólidos, principalmente naquilo que tais práticas afetam os municípios de pequeno porte. As discussões sobre a coordenação entre entes federados na prestação de políticas públicas e sobre a escala ideal para a realização da gestão de resíduos sólidos foram desenvolvidas sob o enfoque da Gestão Pública. Por fim, o quarto capítulo do presente trabalho realiza uma minuciosa leitura da legislação nacional pertinente à gestão de resíduos sólidos, explorando as implicações dessas para os micromunicípios e, principalmente, discutindo as condições sob as quais tais cidades passaram a ser obrigados a atuar para cumprir com as novas obrigações que lhes foram impostas. Buscou-se adotar, aqui, uma abordagem mista entre as perspectivas da Gestão Pública e do Direito.

O esforço de combinar diferentes perspectivas de análise científica foi, portanto, a principal marca do presente trabalho. Uma proposta, enfim, tão complexa quanto necessária para a compreensão de um fenômeno urgente como o dos micromunicípios.

Capítulo 1 – Autonomia federativa

1.1 Autonomia federativa dos municípios

Fosse o Brasil um Estado unitário, o presente trabalho não teria razão de ser. Uma vez que as instâncias centrais de poder decidissem por um determinado curso de ação, mesmo que por meio de suas mais democráticas engrenagens participativas, caberia aos pequenos municípios colocar em prática a decisão produzida na capital nacional. Simples assim.

Não haveria margem considerável para discussão, a menos que por meio de canais democráticos que foram originalmente desenhados para pensar “a nação” – em seu conjunto e simbolismo – e não cada uma de suas partes singulares. Com sorte, nessa construção hipotética, talvez o unitarismo praticado no Brasil adotasse algum grau de descentralização de poder, o que toleraria algumas cores locais adornando os governos de cada canto do país – mas, sem deixar que se esquecesse que o poder tinha um só endereço: a capital nacional.

Afortunadamente, não foi esse o caminho que percorreu o Brasil em sua história recente. Desde 1891, o federalismo vem sendo nossa opção nacional ininterrupta e, a despeito dos altos e baixos que esse sistema já enfrentou em terras brasileiras, ainda assim segue garantindo que as muitas partes que compõem o país tenham existência política, institucional e administrativa própria.

Como pontuado no cenário hipotéticos desenhado acima, não há como não perceber que a premissa mais básica do federalismo traz em si um elemento democrático muito evidente. O recorte de uma casa legislativa nacional, inevitavelmente, privilegia a discussão de temas de âmbito nacional, deixando as temáticas locais em segundo plano – ainda que todos os legisladores tenham sido eleitos em suas respectivas regiões do país. Já a existência de casas legislativas regionais e mesmo locais coloca os temas próprios dessas áreas em destaque, dentre de arenas essencialmente democráticas. A prerrogativa federativa, que dá poder às partes integrantes da federação, faz com que as discussões e decisões realizadas nos legislativos regionais e locais estejam investidas de legitimidade e efetividade – algo que dissemina e aprofunda a prática democrática.

Sendo o Brasil uma federação, portanto, os governos locais podem, não apenas se absterem de seguir as iniciativas propostas pelo governo nacional, como também podem encetar suas próprias alternativas de ação para enfrentarem os problemas que os afligirem. O presente trabalho, portanto, parte dessa premissa – essencialmente democrática – em cuja raiz repousa o conceito de autonomia federativa.

A autonomia federativa é o elemento mais importante na caracterização do federalismo como um todo. Se temos o federalismo definido, usualmente, como um sistema que busca equilibrar respeito às peculiaridades dos entes federados com a construção concomitante de uma

nação unificada e forte (ELAZAR, 1991), essa estrutura só é concebível porque os componentes da federação são dotados de autonomia. Portanto, convém explorar os limites desse conceito a partir dos referenciais científicos do Direito.

A autonomia federativa é a qualidade que permite, ao ente federado dela dotado, estabelecer as próprias regras sob as quais sua comunidade irá viver. É fato que a autonomia é exercida dentro dos limites definidos pelo conjunto da sociedade nacional como um todo, e é esse ajuste que permite que as ações dos entes federados não levem ao rompimento da união nacional como um todo. A convivência entre partes diferentes, portanto, se torna possível a partir de uma sequência de acordos coletivos, que necessariamente têm início nos temas mais amplos – ou seja, na escala nacional.

Essa definição está em linha com inúmeros autores, porém, há de se destacar as peculiaridades que foram identificadas em relação a aspectos pontuais. Quintiliano (2012), por exemplo, enxerga na autonomia uma relação com a soberania, que é a característica derivada da existência básica do Estado em ambiente internacional. Sendo a soberania constituída na relação entre Estados que se reconhecem mutuamente, essa só é vinculada ao ente que concentra a autoridade sobre todo o Estado nacional. Em federações, portanto, é soberano apenas o ente que representa a centralização – o todo nacional. Quintiliano (2012), assim, enxerga uma espécie de hierarquia entre os conceitos de soberania e de autonomia, chegando a indicar que essa derivaria daquela.

Essa perspectiva sobre o fenômeno da autonomia federativa não é comum. Porém, não foi a única de seu tipo encontrada ao longo da presente pesquisa. Castro (2010), por exemplo, afirma existirem duas categorias distintas de autonomia federativa: uma que reveste os Estados federados – permitindo a edição de normas próprias pelos entes constituintes da federação, organizando a vida comunitária com respeito às peculiaridades de cada um – e a outra, que seria uma espécie genérica de autonomia, atribuível apenas aos municípios na atual ordem constitucional brasileira.

Castro (2010) defende a existência de uma espécie de autonomia especial, típica dos municípios brasileiros, como forma de defender o argumento segundo o qual a federação brasileira não seria composta de três níveis – como dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 18 – mas sim, apenas de dois: Estados federados e União. É questionável, entretanto, a estratégia utilizada por Castro (2010) para construir seu argumento: esse autor elenca diferenças na forma como os municípios podem exercer seus poderes, em relação às atribuições concedidas aos Estados federados e à União, para então fazer inferências sobre o conceito de autonomia em si. Por exemplo, o fato de que a maioria dos municípios brasileiros não ter seus próprios Tribunais de Contas, não se encontrarem obrigados a estruturas “escolas de governo” (como o são os Estados federados), não terem no STF o foro para revisão da constitucionalidade de suas

legislações (mas sim, os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados federados), são alguns dos argumentos pelos quais Castro (2010) chega à teoria das duas categorias de autonomia.

É o município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. (...) Não detém a autonomia federativa. E a autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido. Não se confunde com a autonomia municipal, pois os municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam.
(CASTRO, 2010, p. 27, destaque nosso).

José Afonso da Silva (2005), por sua vez, não questiona a autonomia dos municípios na vigência da Constituição de 1988. Porém, afirma ser ilógica a designação desses como entes federados: afinal, a união dos Estados federados já formaria a federação, não sendo concebível o conceito de uma “federação de municípios” que fosse concomitante a essa.

Importante trazer a perspectiva de Moreira Neto (1991) à consideração, por ser outro autor que se dedicou à especificidade da questão da autonomia federativa. Para esse autor, a soberania tem uma expressão internacional, que é incorporada apenas pela União, assim como também possui uma presença no âmbito nacional – essa, reveste igualmente à União, aos Estados federados, aos Municípios e ao Distrito Federal (MOREIRA NETO, 1991). Não há, assim, a ideia de submissão da autonomia federativa de um ente a outro (QUINTILIANO, 2012), assim como também não se concebe a hipótese de níveis diferentes de validade da autonomia federativa (CASTRO, 2010).

(...) A soberania, qualidade de poder insubmetido, concentra sua expressão externa, aquela que diz respeito às relações internacionais, na União, mas sua expressão interna, a que diz respeito às relações do poder estatal institucionalizado com as demais expressões de poder coexistentes na sociedade civil, individuais, coletivas e difusas, reparte-se entre todas as entidades federadas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
(...)
Em suma: a autonomia federativa é a medida constitucional do exercício da soberania, e competência federativa, a expressão positiva dessa partilha.
(MOREIRA NETO, 1991, p. 125, destaque nosso)

Dessa maneira, temos um conceito de autonomia que traz em si liberdade de ação para os entes federados que dela gozam – essencialmente expressa na capacidade de criar normas que organizem a vida comunitária de acordo com os critérios peculiares de cada grupo subnacional. Liberdade de ação, entretanto, não pressupõe descontrolo ou desnecessidade de coordenação com os demais entes federados com os quais se compõe uma unidade nacional. Dizendo o mesmo em outros termos: a necessidade de conciliação de interesses e ações não implica na submissão dos entes federados a um padrão uniforme de comportamento para todo o país.

A importância do pacto político-social que define o espaço de exercício da autonomia federativa em cada país que adota o sistema federativo é muito grande. Usualmente, refere-se à constituição nacional como forma que se sobrepõe à autonomia dos entes federados, porém é mais esclarecedor considerarmos o texto constitucional nacional como um registro do acordo de

coordenação construído pelos diferentes poderes regionais que compõem uma federação. Tanto o é que, muitas são as possibilidades de acordos diferentes que podem dar formação a federações.

Sampaio (2020), em perspectiva internacional comparada, aponta que há diferentes gradações nas quais podem ser exercidas as autonomias dos entes federados: em muitos países, por exemplo, é possível que o Estado federado tenha sua legislação própria revogada pelo governo central sem que, para isso, tenha sequer se configurado qualquer inconstitucionalidade em relação ao ordenamento nacional. Canadá é um exemplo de federação na qual a conveniência do governo central pode se impor à legislação criada autonomamente por um ente federado subnacional – ainda assim, Sampaio (2020) considera o Canadá como uma federação funcional, pois persiste a autonomia dos entes federados como regra. Paquistão, Malásia e Índia são outros exemplos desse fenômeno – chamado “avocação federal” – no qual os entes federados subnacionais têm suas legislações condicionadas à análise da conveniência e aprovação por parte da autoridade nacional (SAMPAIO, 2020).

Ainda assim, Sampaio (2020) reafirma a importância da autonomia federativa, especialmente no que tange à capacidade legislativa dos entes federados.

A autonomia legislativa e administrativa das entidades subnacionais é, por definição um elemento imprescindível ao Estado federal. Significa dizer que elas devem contar com uma esfera de competência legislativa e de administração imune à interferência da União ou do governo central, garantida pela Constituição Federal.

(SAMPAIO, 2020, p. 17).

Posteriormente, abarcando elementos políticos em sua análise, Sampaio (2020) destaca que, nos casos de “avocação federal” apontados acima, há considerável esforço para que esse instituto não seja colocado em prática – especialmente, por meio de acordos partidários. Assim, mesmo nos casos em que a autonomia dos entes federados parece diminuída pelos termos do acordo constitucional nacional, ainda assim esse instituto tem amplitude suficiente para conter a ação do governo nacional.

Mais importante do que observar as relações entre entes federados subnacionais e governo nacional como uma disputa – e a autonomia como uma arma de defesa daqueles – é perceber que o instituto da autonomia federativa tem consistência conceitual e ampla aceitação como parte essencial em qualquer arranjo federativo. No presente trabalho, portanto, quando a autonomia federativa for mencionada como fundamento para que os municípios reclamem o direito de poderem tomar suas próprias decisões, que fique claro não se tratar de qualquer filigrana conceitual.

1.2 Histórico brasileiro

Durante suas primeiras décadas como nação independente, o Brasil se organizou como Estado unitário. Considerando as pressões desagregadoras que marcaram as décadas de 1820 e 1830, com ocorrência de rebeliões regionais, faz sentido que a centralização do poder tenha sido a opção escolhida para se buscar manter a unidade territorial brasileira. Ainda assim, elites políticas regionais mantiveram-se ressentidas por quase todo o século XX, insatisfeitas com o constante envolvimento do governo central nas dinâmicas de poder de cada província (GOUVÊA, 2008). Há quem diga, inclusive, que a adesão ao movimento militar de novembro de 1889 se deu muito mais pela demanda de distribuição de poder para as regiões, do que necessariamente por qualquer paixão súbita pelos conceitos abstratos do regime republicano (GOUVÊA, 2008).

Chamado também de “federalismo armado” – porém mais comumente descrito como República Velha – o período 1891-1930 foi marcado pelo mais amplo espaço de autonomia reservado aos Estados federados em toda a história nacional. A título de exemplo, nesse período aos Estados federados era permitido que mantivessem forças militares dotadas de artilharia e aviação de combate, constituindo assim verdadeiros exércitos estaduais (MEIRELLES, 2006) – um sinal de que a autonomia, nesse momento, chegava às raias da secessão. Não foram poucos os conflitos entre Estados federados, e mesmo situações nas quais esse combinaram suas forças para atuar em escala nacional – por exemplo, a perseguição à Coluna Prestes, que cruzou o país entre 1924 e 1927, foi empreendida majoritariamente por tropas estaduais (MACAULAY, 1977).

No mesmo sentido, a autonomia dos Estados federados era tamanha que chegava a prejudicar a coordenação do país como um todo. Por exemplo, a tributação referente às exportações do minério de ferro explorado em Minas Gerais cabia integralmente ao Espírito Santo, estado no qual se localizava o porto de embarque da mercadoria. Essa situação fez com que a própria mineração fosse desestimulada em Minas, especialmente durante a gestão de Arthur Bernardes (1918-1922), no qual a industrialização desse recurso em território mineiro foi eleita como opção para perda de recursos fiscais (DULCI, 1999).

O período seguinte do federalismo brasileiro (1930 – 1945) foi marcado pela centralização, o que foi bastante condizente com o esforço de Getúlio Vargas para governar o país com cada vez mais controle pessoal. Porém, é uma simplificação comum associar a redução da autonomia dos Estados federados unicamente com a ascensão política de Vargas – em que pese a macabra cerimônia noturna organizada por ele, na qual foram queimadas as bandeiras de todos os Estados federados. Mesmo que menos evidentes, havia fatores estruturais em jogo, atuando a favor da centralização do poder.

Boa parte dos grupos que contribuíram para a derrubada da República Velha em 1930 eram antagonistas estruturais dos governantes desse período: representantes das classes médias urbanas, profissionais liberais, buscaram uma mudança radical em relação à ordem construída por

grandes proprietários rurais (DOMBROWSKI, 2008). Uma ordem social composta pela ampla coalizão de líderes locais, dispersos pelo interior, foi substituída por outra que valorizada as grandes cidades e a política das multidões urbanas, concentrando sempre o poder.

A redemocratização de 1946 levou a um período significativo para a autonomia dos Estados federados brasileiros, que duraria até 1964. Foi na Constituição de 1946, por exemplo, que foram inaugurados mecanismos de distribuição da riqueza entre Estados federados, com a destinação de uma parcela dos recursos arrecadados pela união sendo destinado para o desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Registre-se também a criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE), alimentado com recursos federais, posteriormente distribuídos entre Estados federados a partir da priorização de critérios de carência econômica e social.

O período 1946 – 1964 não foi, portanto, uma época de especial expansão da autonomia dos Estados federados brasileiros. Porém, ficou claro que, no pacto constitucional de 1946, havia o interesse de empoderar os Estados federados, dando a esses meios matérias – recursos orçamentários – para que pudessem colocar em prática as decisões que tomassem autonomamente.

É muito importante esclarecer, nesse ponto, um equívoco que persiste até hoje, sendo reproduzido com frequência até mesmo em publicações acadêmicas. Quando são estabelecidas, no pacto constitucional federal, mecanismos de repartição de recursos federais tais como o FPE, esses representam a partilha consentida – entre entes federados autônomos – da riqueza arrecadada por meio de impostos cuja arrecadação cabe à União. A autonomia é, portanto, ponto comum a todos os envolvidos nessa negociação, o que descaracteriza por completo qualquer noção de concessão ou benesse entre as partes. O mesmo deve ser dito a respeito dos impostos cuja receita cabe a mais de um ente federado, porém o exercício da arrecadação – por motivo de praticidade – é realizado por apenas um dos entes para posterior repartição: trata-se de um acordo entre entes autônomos, previamente negociado, e não mera liberalidade daquele que realizou a arrecadação.

Infelizmente, ainda hoje são comuns abordagens como a de Antinarelli (2012) e Martins (2008), que consideram as transferências de recursos supracitadas como meros auxílios concedidos pela União a Estados federados e Municípios, algo que solaparia a autonomia desses entes locais e regionais. Pelo contrário, é exatamente a autonomia de estados federados que permitiu que esses negociassem – em pé de igualdade – o quinhão que lhes cabia no todo da riqueza fiscal nacional. As transferências interfederativas de recursos, inauguradas na Constituição de 1946, são mesmo sinais da eficácia da autonomia federativa dos Estados federados – e não indicadores da ineficiência dessa – tornando possível a realização de mais medidas de governo condizentes com os desejos de cada comunidade regional.

O período ditatorial de 1964 a 1985 correspondeu à redução do espectro de autonomia dos Estados federados brasileiros – até mesmo o comando das forças de segurança desses passou a ser exercido por militares federais. A manutenção de partes do aparato legislativo durante os governos militares fazia com que tais governantes buscassem – sem sucesso – conquistar o apoio de lideranças políticas municipais através da concessão de recursos e da realização de programas de governo que beneficiassem as prefeituras municipais sem, contudo, envolver as instâncias estaduais de governo. Percebe-se, com isso, que a autonomia dos estados federados, mesmo quando ferida pela Constituição autoritária de 1967, ainda intimidava aqueles que queriam um Brasil sem democracia.

O processo de redemocratização brasileiro teve um aspecto federativo bastante interessante, como destacado por Abrucio (1998). Como as primeiras eleições diretas ocorreram em 1982, para o cargo de governador estadual, reestabeleceu-se a legitimidade democrática e política dos líderes regionais muito antes daquela do comandante da União – que só voltou a ser eleito diretamente em 1989 (ABRUCIO, 1998).

Sob essa configuração política, negociou-se um novo pacto constitucional em 1987 – 1988: com governadores poderosos, pois embebidos pela legitimidade democrática, e com um corpo de deputados constituintes sob forte influência do alcance político dos governadores estaduais (ABRUCIO, 1998). O resultado, portanto, foi uma Constituição que não apenas elevou os municípios à condição de ente federado autônomo, como também reverteu a tendência de concentração de recursos e de poder decisório no âmbito da União.

Mudanças incrementais foram sendo feitas no espaço de autonomia reservado a Estados federados e município a parti de meados da década de 1990: a estabilização econômica de 1994 impediu que – sobretudo – governadores seguissem usando o espiral inflacionário para equilibrar suas contas, expondo a desestruturação das finanças estaduais e levando os Estados federados à falência (ABRUCIO, 1998). A saída para tal crise foi a renegociação de alguns termos do pacto federativo junto à União, em troca de recursos que saneassem as contas estaduais.

Hoje, a situação geral beneficia a União ao menos em termos financeiros: mesmo após as transferências de recursos obrigatórias, ainda cabe à União pouco mais da metade (53%) de todos os recursos que se arrecada no Brasil, enquanto Estados federados têm direito a 26,93% e o conjunto dos municípios, 19,58% (ALENCAR e GOBETTI, 2008). Isso se deve ao aumento da participação das contribuições no total arrecadado pela União, em detrimento dos impostos – isso porque aquelas não são compartilhadas com os entes federados subnacionais, enquanto os impostos o são (AFONSO e ARAÚJO, 2000; ALENCAR e GOBETTI, 2008).

O pequeno histórico das mudanças na autonomia dos entes federados brasileiros desde 1891 atreve-se a exemplos pontuais e a descrições amplas. Porém, sabe-se que no cotidiano, temas como a autonomia federativa ganham concretude através da realização de políticas públicas para

a população – mais precisamente, da definição de quais entes federados realizam e entregam cada bem ou serviço público diretamente à população.

1.3 Distribuição de atribuições

Considerar que exista uma lógica precisa que oriente o processo de distribuição de tarefas entre entes de uma federação é, no mínimo, um engano. Existem, sim, propostas de explicação que, mesmo imbuídas da intenção de esclarecer essa dinâmica como um todo, logram quando muito expor partes do mecanismo que levou cada ente federado às tarefas que oficialmente executa.

Basicamente, essa complexidade deriva do fato de que a definição de tarefas no âmbito de uma federação é essencialmente política. Ainda, mesmo que a política tenha seus próprios paradigmas científicos, segue sendo difícil delinear com segurança os caminhos pelos quais vão passar as discussões de distribuição de atribuições constitucionais e os resultados a serem atingidos.

Um dos pontos a serem delineados, com o intuito de se desenhava uma visão mais abrangente sobre o tema, é o fenômeno chamado na política de “dependência da trajetória”. Segundo SOUSA e COSTA (2016), trata-se do ambiente concreto definido pelos acontecimentos históricos do passado, e que não apenas constituem a realidade atual com a qual é preciso lidar hoje, como também se manifesta em formas de pensamento e comportamento profundamente arraigadas nos atores sociais. Assim, em grande medida, pode-se dizer que o passado – e o presente por ele construído – tem profundo peso na determinação do futuro.

Um exemplo que pode ser destacado no federalismo brasileiro é o da educação pública: por mais que se tenha tentado estabelecer as bases de uma nova partilha federativa de tarefas na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei Federal nº9.394/1996), havia antes da nova ordem constituição dezenas de milhares de escolas públicas em funcionamento país afora, cuja titularidade não necessariamente coincidia com aquela acordada nos novos pactos federativos. O processo de se transferir a responsabilidade sobre serviços de educação – por exemplo, da gestão estadual para uma prefeitura – envolve a responsabilidade sobre um conjunto de servidores públicos, a titularidade de imóveis, assim como obrigações sobre equipamentos, contratos de prestação de serviços assim como inúmeros outros aspectos de menor importância (CASSUCE, COELHO e LIMA, 2011). Assim, definir a responsabilidade sobre as novas escolas, ainda a serem estruturadas, se coloca como a parte mais simples dessa equação federativa – difícil é harmonizar todo o passado de acordo com as decisões do presente, para serem geridas no futuro. A dependência da trajetória, portanto, frequentemente leva os entes federados à paralisia decisória, deixando que se mantenha a confusa ordem que prevalecia até então.

Para além da dependência da trajetória – que impacta tanto a tomada de decisão quanto a execução dessas – é preciso levar em conta o momento político vivido quando das discussões do pacto constitucional. Como vimos no item anterior, o maior respaldo de determinados entes federados no âmbito de uma conjuntura política específica, empresta validade para que se avoque ou rejeite – livremente – a titularidade sobre áreas específicas de políticas públicas. São, portanto, manifestações de desejos populares, que são encaminhadas pelos agentes políticos – e com a interferência desses, evidentemente – para o âmago dos debates de repartição de competências entre os entes federados. Posteriormente às formulações constitucionais mais estruturais, a conjuntura de poder pode variar radicalmente – sem, contudo, reunir força suficiente para encetar uma revisão constitucional. O retrato político do momento das negociações constitucionais, portanto, deixa marcas profundas sobre as condições nas quais a autonomia dos entes federados será executada nos anos posteriores.

Outro elemento de importância crucial a ser levado em conta é a ótica dos atores políticos em si. Mesmo que representando desejos e demandas populares, os políticos eleitos seguem sendo atores com interesses individuais que, com facilidade, têm influência nas discussões sobre a distribuição de tarefas entre os entes de uma federação (DE BONIS e PACHECO, 2010). Assim, para ficarmos em um exemplo simples, é razoável esperar que políticos ligados a uma federativa específica demandem que caiba a essa a titularidade sobre serviços públicos cuja prestação seja mais facilmente reconhecida e valorizada pela população. A racionalidade eleitoral, portanto, não pode deixar de ser considerada, pois tem presença quando das discussões constitucionais sobre as distribuições de competência os serviços públicos entre os entes federados.

Por fim, há de se levar em conta os critérios de ordem técnica e também os princípios que podem estar envolvidos. A subsidiariedade representa uma lógica de pensamento que tem como valor subjacente a contenção do coletivo superior pelo grupo menor, quando não pela unidade individual (BARACHO, 1997). Em escala intergovernamental, a subsidiariedade evoca o protagonismo das pequenas comunidades: assim, toda e qualquer função que puder realizada em pequena escala, por prefeituras ou entidades de governo local, deve ser então atribuída a tais instâncias de poder. De acordo com Camargo (2001), essa orientação foi – devido ao predomínio do Partido Democrata Cristão na política alemã do pós-guerra – marca fundamental do federalismo delineado pela Constituição alemã de 1949 – que, por sua vez, exerceu grande influência sobre os constituintes brasileiros de 1987-1988.

É interessante perceber que princípios como o da subsidiariedade tiveram impacto imediato sobre os documentos que serviram de base para os trabalhos dos deputados constituintes. A partir dessas minutas, foram feitas as alterações desejadas, ao longo dos debates.

As orientações técnicas sobre a prestação de cada tipo de serviço público também têm influência sobre as discussões de distribuição de competências em um contexto federativo.

Especificamente, oferecem um referencial claro e embasado para os envolvidos – que podem, ou não, levar em conta tais dados em suas decisões finais. Um exemplo intuitivo é o do transporte público urbano, cuja gestão mais eficiente tende a ser feita pelo governo municipal – uma vez que esse se envolve com a administração da cidade como um todo. No mesmo sentido, a gestão de escalas de horários e fiscalização de pontualidade, conforto e higiene dos ônibus de uma cidade dificilmente seria realizada com sucesso pelo governo nacional, responsável que seria por milhares de cidades, com dinâmicas diferentes.

Há, portanto, peculiaridades técnicas que apontam para que alguns serviços públicos sejam prestados a partir de certas escalas específicas de atuação – algo que não necessariamente coincide com as demais dinâmicas decisórias aqui já apresentadas. Assim, é possível que sejam atribuídas a determinada esfera federativa serviços públicos para os quais essa não esteja adequadamente preparada, ou cuja atuação não seja a mais recomendada ou eficiente – autonomia federativa, portanto, em dimensões dissonantes em relação aos instrumentos de sua realização.

A gestão de resíduos sólidos, área de interesse do presente trabalho, se configura como uma das ações do Poder Público que são diretamente determinadas por sua escala de operação. A produção de lixo é proporcional ao tamanho do contingente populacional considerado, de forma que as estruturas necessárias para o processamento local de tais resíduos são intrinsecamente afetadas pelas dimensões demográficas do município atendido. Esse aspecto técnico, como será visto adiante, é crucial para o exercício da autonomia federativa por parte dos menores municípios de Minas Gerais.

Capítulo 2 – Resíduos sólidos

2.1 Histórico e aspectos técnicos

No Brasil, é escassa a produção científica sobre o desenvolvimento histórico da gestão de resíduos sólidos. Em relação ao contexto mais amplo do saneamento básico, registra-se um esforço ligeiramente maior de registro e análise desse campo das políticas públicas. Entretanto, como se vê a seguir, a associação entre gestão de resíduos sólidos e saneamento é bastante recente, datando do ano de 2007.

Lidando com a escassez de dispersão dos dados sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil, Eigenheer (2009) focou sobre a cidade do Rio de Janeiro como recorte preferencial, uma vez que essa foi a maior e mais rica cidade do país pelo maior período, além de ter sido capital por dois séculos. Há registros de regulamentos fixando os horários de transporte dos resíduos domésticos que datam do início do século XIX, quando da chegada da Corte Portuguesa ao Brasil.

Em 1865 foi definido o primeiro local destinado a centralizar o recebimento de resíduos da cidade do Rio de Janeiro, a ilha da Sapucaia – que funcionou com essa mesma finalidade até 1949. Já em 1876 foi realizada a primeira contratação de empresa com a exclusiva finalidade de coletar o lixo da então capital do Império – de nome “Aleixo Gary”, essa empresa realizaria tal função até 1891, tendo deixado como legado o termo “gari” para designar genericamente aos funcionários dedicados à limpeza urbana (EINGENHEER, 2009).

Em 1927, a convite da Prefeitura Municipal, o urbanista francês Albert Agache elaborou um detalhado plano de melhorias urbanas para a então capital federal, do qual constavam medidas voltadas para a gestão dos resíduos urbanos. A ilha da Sapucaia, que além de produzir mal cheiro e fumaça constante, que já alcançavam partes da cidade, também já atraía catadores que se expunham a diversos riscos para buscar seu sustento no lixão¹. No plano de Agache, os resíduos orgânicos – restos de alimentos e outros facilmente deterioráveis – deveriam ser processados em casa, pela própria família, e atirados ao esgoto quando em condições para tal. Já os materiais que pudessem ser reaproveitados deveriam ser separados no domicílio e encaminhados comercialmente; apenas aquilo que fosse tido como inservível deveria ser utilizado no aterramento de áreas pantanosas. Tal plano nunca chegou a ser implementado no que tange à gestão de resíduos, porém sua simples existência já serve para atestar as dimensões que o problema dos resíduos já havia atingido até esse momento (MACHADO, 2012).

É possível perceber, a partir de tais leituras históricas, que a responsabilidade pela gestão dos resíduos sólidos cabia usualmente aos governos locais (EINGENHEER, 2009;

¹ O termo “lixão”, mesmo que informal, é de uso corrente até os dias atuais. Designa ambiente a céu aberto, no qual são concentrados indistintamente resíduos de vários tipos, gerando poluição na superfície e no subsolo, além da ocorrência de vetores transmissores de doenças (FEAM, 2019).

MACHADO, 2012). Esse direcionamento foi também predominante no que tange ao abastecimento de água e escoamento de esgotos – conjunto de políticas que, como já mencionado, apenas recentemente passaram a ser associadas à gestão de resíduos sólidos em um mesmo conjunto.

A inauguração do federalismo no Brasil, com o advento da Constituição de 1891, reservou aos municípios o protagonismo no que se refere aos serviços de água e esgoto. A situação fiscal da maioria das cidades brasileiras era, então, bastante desfavorável, o que levaria ao envolvimento dos Estados federados na oferta de tais serviços (SOUSA e COSTA, 2016). Esse arranjo, entretanto, levava a um baixo grau de engajamento dos governos estaduais e, consequentemente, à oferta de serviços bastante deficitária à população.

Em 1919, a União se envolve pela primeira vez com a temática do saneamento, dando início a um movimento de centralização de poder decisório que iria marcar as próximas sete décadas. Foi oferecida aos governadores uma proposta de convênio de cooperação, na qual a União se encarregaria da implementação física, dos aportes técnicos e de parte do financiamento, enquanto aos Estados federados caberia arcar com o aporte do restante dos recursos necessários para implantação dos sistemas de água e esgoto (SOUSA e COSTA, 2016). As epidemias que assolaram o Brasil nas primeiras décadas do século XIX haviam motivado a União a tomar tal iniciativa, que rapidamente recebeu a adesão de todos os Estados federados.

Os serviços de água e esgoto, portanto, desde o início contavam com maior atenção institucional, disponibilidade de recursos e mesmo coordenação entre esferas de governo, se comparados com a gestão de resíduos sólidos no Brasil. A centralização do poder federativo sob a égide da União, que foi uma marca do regime estabelecido em 1930, serviu para acentuar o protagonismo do governo central sobre os serviços de água e esgoto no país – ainda que a Constituição de 1934, formalmente, tenha reafirmado a competência municipal sobre tais serviços (SOUSA e COSTA, 2016).

Uma convivência confusa entre os serviços federal, estaduais e municipais de água e esgoto foi se estabelecendo pelo país, sobretudo a partir da década de 1950, quando teve início o crescimento explosivo das maiores cidades. Esse crescimento estava ligado à rápida industrialização pela qual o Brasil vinha passando, que demandava muita mão de obra residindo próxima dos principais centros urbanos. O regime instalado a partir de 1964, entretanto, buscou fazer uso do poder político acumulado pela suspensão de diversos mecanismos democráticos para reorganizar inteiramente as redes de serviços de água e esgoto – lançando mão, evidentemente, de mais centralização decisória em torno da União (SOUSA e COSTA, 2016).

O planejamento realizado pelos governos militares incluía o poder de regulamentação nas mãos dos gestores federais, assim como a responsabilidade pelo financiamento de boa parte das ações relacionadas com água e esgoto. A execução direta dos serviços caberia a empresas

estaduais de água e esgoto, criadas sob um mesmo molde, e que deveriam se sobrepor à titularidade dos municípios sobre tais serviços de interesse local (SOUSA e COSTA, 2016).

Nasceu assim o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), em 1971, cuja formatação institucional retirou os serviços de água e esgoto do âmbito da saúde pública – ao qual estavam vinculadas desde o convênio de 1919 – colocando-os sob a égide das políticas de habitação. Nesse período, era grande o investimento da União em políticas habitacionais, sobretudo a partir da utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por meio do banco nacional de Habitação (BNH) (DRUTRA, 2018). Assim, as companhias de água e esgoto puderam tomar parte desse movimento histórico de investimento em infraestrutura urbana.

O período de operação integral do Planasa, que durou pouco mais de uma década, foi marcado pela mais expressiva expansão das redes de água e esgoto na história brasileira – o que condiz com a vasta disponibilidade de recursos existente na década de 1970. Porém, segundo Saiani e Toneto Junior (2010), o papel das empresas estaduais de água e esgoto se fez sentir: como buscavam sustentabilidade econômico-financeira no longo prazo, tais empresas se voltaram para a priorização da construção de suas redes nos municípios mais populosos, pois assim a grande escala de operação viabilizaria o retorno de seus investimentos. Por isso, os micromunicípios – aqueles com população igual ou inferior a cinco mil habitantes – apresentavam os mais baixos índices de cobertura de redes de água e esgoto: são, exatamente, as cidades nas quais as caras obras de saneamento atenderiam os menores grupos de clientes, prometendo os menores lucros (SAIANI e TONETO JUNIOR, 2010).

A falência do sistema BNH, em meados da década de 1980 (DUTRA, 2018), deixou as empresas estaduais sem sua principal fonte de recursos para investimentos. Também a desarticulação do regime militar e o advento da Constituição de 1988 romperam com as forças centralizadoras do federalismo brasileiro, estabelecendo o status de ente federado aos municípios. As empresas estaduais de água e esgoto se viram livres das imposições vindas da esfera federal, consolidando poder decisório ainda maior sobre aspectos cruciais – como a definição dos critérios para a expansão das redes de atendimento à população (SAIANI e TONETO JUNIOR, 2010; SOUSA e COSTA, 2016).

A estabilização econômica da década de 1990 serviu como o principal impulso para a recuperação do poder da União no contexto do federalismo brasileiro. A necessidade de controle dos gastos públicos, que contava com significativo apoio popular e político-legislativo, levou os Estados federados a conterem muitos de seus organismos que vinham gerando capital político desde que os governadores haviam voltado a ser eleitos diretamente em 1982: bancos estaduais, empresas estatais e afins (ABRUCIO, 1998). Restringindo seus orçamentos, liquidando muitas de suas empresas e sendo obrigados a renegociar suas dívidas junto à União em termos bastante duros, os Estados federados se viram diante de um ressurgimento do ímpeto centralizador federal – a capacidade de emissão de títulos para financiamento dos déficits estaduais foi severamente

limitada pela extinção dos bancos estaduais e pela nova legislação bancária do final da década de 1990, sendo que essas restrições pouco limitaram o aparato federal (ABRUCIO, 1998).

A reestruturação das políticas públicas no Brasil teve início nesse momento, sob liderança do Sistema Único de Saúde (SUS), que avançou em sua construção institucional e serviu como modelo para todas as demais áreas de ação do Poder Executivo (DINIZ FILHO e DUTRA, 2016). A fórmula aplicada à saúde foi reproduzida no campo da Assistência Social e, parcialmente, no mecanismo de financiamento da Educação Básica (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb) com considerável sucesso. Tentativas semelhantes foram feitas, sem tanto sucesso, em áreas tão díspares como a Segurança Pública (DINIZ FILHO e DUTRA, 2016). Basicamente, são construídos arcabouços decisórios permeáveis à sociedade civil, porém sem abertura para a deliberação dos entes federados subnacionais – uma roupagem aparentemente democrática, porém altamente centralizadora, e que desconsidera o conteúdo democrático existente na representação federativa.

É dentro desse movimento de centralização do controle sobre as políticas públicas no Brasil que tem espaço o esforço de organização institucional do campo do saneamento básico, ao longo da década de 2000. O foco de análise do presente trabalho – voltado para a desconsideração das especificidades dos municípios no contexto das legislações e políticas de gestão de resíduos sólidos – é decorrência direta desse contexto, pois a centralização decisória tende a tomar os grandes centros urbanos como referencial de planejamento, principalmente devido ao potencial de retorno financeiro desses. É possível perceber, assim, o caráter estrutural que possui a temática dos micromunicípios no âmbito das políticas públicas brasileiras – é a centralização federativa que produz a inadequação dos sistemas de planejamento e financiamento para a realidade dos micromunicípios.

2.1 Legislação: uma visão geral

A gestão de resíduos sólidos foi objeto de escassa atenção do legislador federal brasileiro até recentemente. Nazari *et al* (2019) encontram a primeira menção específica em dispositivo da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) – artigo 10, §3º - que menciona a possibilidade de limitação da operação de empreendimento que produzisse resíduos sólidos em quantidade superior àquela estipulada em seu licenciamento (BRASIL, 1981).

Importante notar que, nesse contexto, os resíduos sólidos se encontram no bojo da temática ambiental. Essa orientação seria confirmada em 1998, quando da entrada em vigor da Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/1998), que tipifica o lançamento inadequado de resíduos sólidos em seu artigo 54, § 2º, inciso V (BRASIL, 1998). Novamente, a menção aos

resíduos sólidos é breve e pontual, indicando que tal temática não ocupava espaço de prioridade no contexto ambiental.

Uma mudança significativa teve início, entretanto, em 1991, quando foi apresentado o Projeto de Lei Federal 203, dedicado exclusivamente à gestão dos resíduos sólidos. Duraria 19 anos, entretanto, a tramitação de tal proposta, dando origem em 2010 à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei Federal nº 12.305/2010) (BRASIL, 2010) – em outros termos, trata-se não apenas da consolidação desse tema sob um enfoque mais detalhado e integrado a outras áreas de políticas públicas, mas principalmente do nascimento da gestão de resíduos sólidos como um tema de importância por si só.

Durante a tramitação do PL 203/1991, entretanto, entrou em vigência outra inovação de caráter normativo que afetou diretamente a temática dos resíduos sólidos – promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007). Tal diploma merece destaque, nessa exposição inicial, por situar a gestão de resíduos sólidos no contexto do saneamento básico – juntamente com os serviços de água e esgoto. A exposição histórica feita no presente capítulo mostra o quão distintas foram as trajetórias da gestão de resíduos sólidos em relação aos serviços de água e esgoto no Brasil – tanto do ponto de vista normativo quanto no acesso a grandes projetos públicos e investimentos. Por exemplo, nunca a gestão de resíduos sólidos foi objeto de uma iniciativa semelhante à do Planasa, tanto do ponto de vista da disponibilização de recursos, quanto no que se refere ao esforço de planejamento realizado.

Dessa forma, a inovação da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.447/2007), ao unir a gestão de resíduos sólidos aos serviços de água e esgoto sob uma mesma concepção de saneamento básico, foi importante para abrir novas possibilidades de evolução institucional para as políticas de gestão de resíduos. Por mais que possa parecer insignificante, como mero formalismo, a definição do “lugar” de uma política pública no contexto geral da ação do Estado é fundamental. Mesmo o debate político, por exemplo, depende de referenciais claros a partir dos quais suas discussões podem ser pautadas: por exemplo, é lícito conceber que a gestão de resíduos sólidos tenha, como item da agenda política, mais aceitação pública se associada à temática do saneamento básico, do que se inserida no contexto da – muito mais polêmica – questão da defesa do meio ambiente. Afinal, sabe-se que tanto o saneamento quanto o meio ambiente são bens públicos de uso comum, porém apenas recentemente vem crescendo o apreço popular em relação ao meio ambiente – área à qual a gestão de resíduos sólidos se associava anteriormente – enquanto que a percepção geral sobre a utilidade do saneamento é mais antiga, intuitiva e disseminada.

Um dos pontos característicos da PNRS é a ordem de prioridade estabelecida para as ações que devem ser realizadas. Zago e Barros (2019) destacam a redação do artigo 7º, inciso II, da Lei Federal nº 12.305/2010, que segue abaixo:

*Art. 7º. São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:
(...)
II – não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos,
bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
(BRASIL, 2010).*

Nesse sentido, o esforço dos atores sociais – públicos e privados – deve priorizar a sequência apresentada logo acima, sendo as medidas voltadas para a não geração de resíduos aquelas consideradas as mais importantes. Curiosamente, Zago e Barros (2010) destacam que os primeiros anos de implementação da PNRS foram marcados por pouco interesse coletivo dedicado às ações prioritárias, ao mesmo tempo que a quase totalidade dos recursos e programas governamentais foram empregados na realização dos objetivos menos prioritários – a saber, disposição final ambientalmente correta dos resíduos e a reciclagem desses, respectivamente. A lógica apresentada pela PNRS faz sentido porque, quanto mais se evita a geração de resíduos supérfluos e se fomenta a reutilização daqueles que já foram gerados, menor se torna o volume a ser processado posteriormente, aliviando a pressão sobre o sistema como um todo. Inverter tais prioridades, como vem sendo o padrão no país, equivale a um contrassenso, pois permite que continue a crescer anualmente a um ritmo cada vez mais acelerado a quantidade de resíduos a ser processada.

Segundo Nascimento *et al* (2015), a década de 2010 registrou a transição do perfil dos resíduos gerados pelos domicílios gerados no Brasil: não apenas o volume médio vem aumentando, como também a composição desse, cada vez mais integrado por materiais recicláveis e menos por matéria orgânica. Isso indica uma aproximação do padrão verificado em sociedades de mais alta renda. Sob esse paradigma em formação, as ações de redução, não-geração e reutilização – preconizadas pela PNRS – teriam impacto cada vez maior no contexto da geração de resíduos sólidos no Brasil, diminuindo a demanda sobre as estruturas de gestão de resíduos.

Em relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), datada de 2010, Nascimento *et al* (2015) destacam que uma das inovações é a delimitação das responsabilidades para os diferentes atores envolvidos com a geração ou circulação dos resíduos sólidos. Trata-se do chamado “princípio da responsabilidade compartilhada” (ZAGO e BARROS, 2019). Assim, o tema deixa de figurar apenas como um “incômodo” para a sociedade, cuja resolução seria simplesmente delegada para o Poder Público. A população, nesse contexto, recebe o dever de separar os materiais reaproveitáveis em casa, dispondo-os de maneira adequada para os responsáveis pela coleta seletiva. Já os catadores de materiais recicláveis, por sua vez, recebem a incumbência de se organizarem em cooperativas, firmarem parcerias com as Prefeituras municipais e, a partir disso, promoverem oportunidades de profissionalização de seu trabalho.

Os municípios, no âmbito da PNRS, recebem o mais extenso, complexo e dispendioso rol de obrigações (NASCIMENTO *et al*, 2015) – que, como tais, passam a ser passíveis de terem

seu cumprimento exigido. Merecem destaque a obrigatoriedade de extinção de todos os lixões, que devem ser sucedidos por aterros sanitários – a implantação da coleta seletiva e da compostagem do lixo orgânico. Todos os entes federados devem, de acordo com a PNRS, elaborar seus planos de resíduos sólidos, sendo devido destaque aos planos municipais pelo papel desempenhado por tais entes federados no contexto dessa política.

Vale mencionar que, sob a denominação de “resíduos sólidos” encontram-se vários tipos de materiais, cada um desses representando diferentes desafios em seu gerenciamento. Há, portanto, resíduos de origem industrial derivados da construção civil, assim como de serviços de saúde; há também resíduos contaminados por elementos que representam risco de intoxicação, e também aqueles provenientes de podas, varrição e da coleta domiciliar (NASCIMENTO *et al*, 2015).

De acordo com Zago e Barros (2019), a obrigação da implantação de serviços de compostagem de resíduos orgânicos apresenta obstáculos estruturais, como a necessidade de grandes espaços para sua realização, a geração de um produto final de baixo valor e pequena aceitação pelo mercado e o alto risco de que o composto final seja contaminado e se torne inservível. Tais dificuldades, por exemplo, não se verificam quando se trata de materiais recicláveis como o alumínio e o vidro, para os quais há ampla demanda comercial. De toda forma, ambas as situações demandam procedimentos de coleta especiais por parte das equipes municipais, o que acarreta no aumento dos custos gerais desse serviço público – uma seara na qual a despesa por habitante é menor onde as populações são maiores e mais concentradas – as despesas médias, portanto, acabam sendo maiores para os micromunicípios.

Em relação aos custos envolvidos no manejo dos resíduos sólidos, Nascimento *et al* (2015) apresentam que a média nacional por habitante/ano era de R\$ 114,84 no ano de 2013. À medida que avançou a utilização de técnicas adequadas, impostas pela PNRS, a gestão de resíduos sólidos teve seus custos aumentados, alcançando o valor médio nacional de R\$ 122,19 por habitante/ano no ano de 2021 – segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR, 2023). Tais valores, evidentemente, são diretamente impactados pela escala de operação e pela concentração geográfica da população, o que representa uma despesa média mais alta para os menores municípios e mais baixa para as cidades mais populosas e adensadas.

Outra obrigação colocada aos municípios no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a elaboração dos planos municipais de gestão de resíduos, indica outro exemplo de como o princípio da responsabilidade compartilhada representa custos para os governos locais. Segundo Zago e Barros (2019), em 2015 apenas 41% dos municípios brasileiros haviam elaborado seus planos; já em agosto de 2021, de acordo com o SINIR (2023), 44,65% dos municípios haviam concluído essa tarefa, um total ao qual se agrega mais 5,66% dos municípios nacionais que elaboraram planos conjuntos – intermunicipais. Assim, totalizava-se em 2021

pouco mais da metade dos municípios brasileiros com seus planos de gestão de resíduos concluídos. A lenta evolução desse percentual indica a dificuldade para que as prefeituras municipais contratem as equipes especializadas necessárias para a elaboração desses planos.

Em relação à extinção dos lixões, considerados como a forma mais inadequada de disposição final de resíduos sólidos, os dados do SINIR (2023) mais atualizados, referentes a agosto de 2021, apontam que 21,99% da massa total coletada no Brasil ainda tinha essa destinação. Considerando que a PNRS ficava o ano de 2014 como prazo final para a extinção total dos lixões pelos municípios brasileiros, temos então um atraso de quase uma década e, ao mesmo tempo, a persistência de significativo volume de resíduos que ainda recebem o pior tipo de destinação possível em todo o país.

De acordo com Nascimento *et al* (2015), a PNRS colocava os aterros sanitários como única forma de disposição adequada de resíduos sólidos – estabelecendo, portanto, o modelo único a ser seguido por todos. É possível contemplar as despesas relacionadas com tal modelo a partir da descrição das especificações técnicas de um aterro sanitário, resumidas abaixo.

...a PNRS determina que os resíduos devam ser tratados e apenas os rejeitos poderão ser dispostos em aterros sanitários. No armazenamento em aterros sanitários, os rejeitos devem ser reduzidos ao menor volume possível e devem ser seguidos princípios que reduzam impactos sociais e ambientais, tais como: impermeabilização do solo, cercamento da área, ausência de catadores e sistema de drenagem de gases, águas pluviais e lixiviado, de modo que os efluentes líquidos e gasosos do processo de decomposição dos resíduos sólidos não causem danos à saúde nem ao meio ambiente.

(NASCIMENTO, *et al*, 2015, p. 898).

O chamado aterro controlado, que por algum tempo foi considerado informalmente como “solução de transição”, intermediária entre a utilização do lixão e a implantação do aterro sanitário, traz poucas melhorias em relação ao lixão. Via de regra, tem a cobertura diária dos resíduos despejados com uma camada de terra, além do cercamento e controle do acesso a seu local de funcionamento; não há vedação do solo, preparação para o escoamento de gases ou líquidos, assim como não há processamento dos resíduos antes de seu descarte. Portanto, os aterros controlados são considerados tão inadequados quanto os lixões – especialmente devido ao dano que causam ao meio ambiente – e no presente trabalho, são equiparados como irregulares.

A consideração dos custos envolvidos no cumprimento das obrigações impostas pela PNRS, especialmente no que tange aos municípios, ganha mais importância quando se considera que, de um universo de 4.589 municípios sobre os quais há dados, 59,7% desses não cobravam de seus cidadãos em 2021 qualquer taxa voltada para o custeio das atividades de gestão de resíduos sólidos (MDR, 2022). Assim, nesses casos, as despesas de gestão de resíduos sólidos disputam prioridade orçamentária com as demais ofertas de serviços públicos feitas pelas Prefeituras Municipais aos cidadãos. Sob a lógica política, inevitável motivadora de boa parte das ações de gestores públicos eleitos democraticamente em qualquer parte do mundo (SOLA, 1998;

DE BONIS e PACHECO, 2010), é de se esperar que ações mais valorizadas pela população – como a saúde, especialmente – recebam mais recursos na elaboração do orçamento municipal, assim como atividades pouco estimadas pelos munícipes sejam proporcionalmente menos priorizadas. Em 2.738 municípios brasileiros que não arrecadavam valores específicos para a gestão de resíduos sólidos em 2021 (MDR, 2022), é compreensível o baixo financiamento a tais políticas públicas e o consequente descumprimento das obrigações colocadas pela PNRS.

Em relação às cidades que cobram de seus cidadãos pela gestão de resíduos sólidos, 1.851 em 2021 (MDR, 2022), os valores arrecadados cobrem em média apenas 56,5% das despesas totais. Considere-se aqui, novamente, as limitações de natureza política para que as tarifas de manejo de resíduos sejam majoradas a ponto de atender a todas as despesas. Considerando os municípios com população igual ou inferior a 30 mil habitantes, em média apenas 33,7% das despesas de gestão de resíduos sólidos são cobertas pelos valores arrecadados com a cobrança de taxas específicas, um flagrante contraste com as duas mais populosas cidades do país – Rio de Janeiro e São Paulo – que conseguem custear integralmente a gestão de seus resíduos com os valores específicos cobrados de seus cidadãos para esse fim (MDR, 2022). Vale lembrar, portanto, as dificuldades de se operacionalizar a gestão de resíduos sólidos em pequena escala, que não só estão relacionadas com o fator custo médio, como também com as dinâmicas políticas locais, nas quais o relacionamento direto – e muitas vezes pessoal – entre população e governantes nas menores cidades constrange muito mais prefeitos e vereadores em relação à imposição de novas cobranças à população.

Conforme já mencionado, a questão cronológica é importante para a compreensão da regulamentação da gestão de resíduos sólidos. A PNRS, que acaba de ser analisada em suas linhas gerais, foi proposta em 1991 e aprovada apenas em 2010, entrando em vigor com grande detalhamento sobre o tema. Entretanto, a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) entrou em vigor no ano de 2007, tendo sido proposta em 2006: trata-se de legislação ampla que aborda a gestão de resíduos sólidos de forma bastante superficial, mas que levou à cabo a inovação de vincular tal assunto ao contexto geral do saneamento básico, uma temática historicamente dominada pela questão dos serviços de água e esgoto.

A digressão histórica realizada no presente trabalho, como foi apontado, apenas tratou dos serviços de água e esgoto porque, em um momento futuro, esses passariam a ter associação institucional com a questão dos resíduos sólidos. Se não por esse desenvolvimento, do final da década de 2000, não faria sentido abordar conjuntamente temas com trajetórias tão distintas.

Ocorre que a lei mais genérica e ampla no que se refere à gestão de resíduos sólidos, que é a PNSB, mesmo que se dedicando mais aos serviços de água e esgoto, possui diretrizes gerais que são decisivas para o saneamento básico como um todo. A recomendação que se execute serviços de saneamento básico sempre com a maior escala de operação possível, voltada para estimular retorno financeiros, aplica-se obrigatoriamente à gestão de resíduos sólidos também –

e cria dificuldades estruturais para que os micromunicípios se mantenham adimplentes com as obrigações legais do setor.

Dessa forma, por mais que a PNSB não seja o instrumento de referência para as questões técnicas da gestão de resíduos sólidos, ainda assim sua análise se tornou essencial para a compreensão do impacto da escala de funcionamento desses serviços – ponto central do presente trabalho. Sendo assim, tal conteúdo é retomado no capítulo 4 do presente trabalho, juntamente com os demais fatores de características semelhantes.

Capítulo 3 – Contexto municipal

3.1 O município e suas políticas públicas

Tratar do papel do município no contexto federativo brasileiro é uma tarefa a ser realizada obrigatoriamente em dois tempos. O primeiro engloba o período desde a redemocratização da década de 1980 até meados da década seguinte, enquanto o segundo momento se torna nítido nos anos 2000 e prossegue vigente até os dias de hoje. São realidades intrinsecamente distintas, cuja sequência levou à forma como os micromunicípios são encarados no marco jurídico e das políticas públicas hoje vigentes no Brasil.

A presente abordagem, como pode ser visto, representa a composição de uma análise em três níveis – assim, buscamos aqui reproduzir as relações que ocorrem no mundo real. Trata-se dos níveis político-social, acadêmico e das políticas públicas, cujas respectivas influências não serão apresentadas de maneira isolada – uma vez que proceder a essa identificação e classificação seria custoso e pouco produtivo.

Entretanto, é importante ter em mente que o equilíbrio de poder – desde a perspectiva partidária até a da representação de interesses corporativistas – é decisivo para a definição das legislações que afetam os municípios, para a atribuição dos recursos aos quais esses entes vão ter acesso e, inclusive, para a definição do patamar de expectativas que a população mantém em relação aos municípios. Já o nível acadêmico é aquele responsável por construir o embasamento factual sobre o qual os consensos políticos e sociais se sustentam, e com o qual esses ganham força argumentativa para se tornarem fatos do mundo real. É fato que todo processo de construção científica deve estar aberto ao contraponto, e quando se trata de pesquisas sobre fenômenos sociais coletivos, sempre é cabível um contraste. Porém, a interação entre as esferas acadêmica e política, com frequência, gera reforços mútuos, o que faz com que algumas análises ganhem mais destaque e gerem mais impacto do que as demais. O presente trabalho, por exemplo, ao explorar a perspectiva dos micromunicípios, acaba por refutar alguns dos argumentos paradigmáticos dos estudos em políticas públicas das últimas décadas.

Por sua vez, o nível das políticas públicas é aquele no qual são elaboradas as estratégias de ação do Estado brasileiro, em qualquer de suas vertentes. Merece menção o aspecto obrigatoriamente participativo que passou a fazer parte do planejamento em políticas públicas no Brasil com o advento da Constituição de 1988 – por meio da instituição de conselhos e conferências – o que intensificou a influência dos fatores políticos e sociais nos planos e projetos elaborados. Também as perspectivas acadêmicas exercem influência sobre o planejamento público, via de regra, tanto no Brasil quanto no resto do mundo.

A presente consideração dos três níveis nos quais se processam e surgem os ordenamentos jurídico e técnico que determinam as ações dos municípios no Brasil é inspirada

na abordagem de HAM e HILL (1993). Tais autores, em conceituação clássica nas Ciências Políticas, explicam o processo de configuração da agenda do Poder Público: cotejando um número maior de perspectivas e variáveis do que o aqui apresentado, HAM e HILL (1993) destacam as interações entre aspectos técnicos, políticos e sociais, o que leva a determinados assuntos a serem considerados como prioritários, assim como a maneira a partir da qual esses são abordados.

A título de exemplo, a ocorrência de uma tragédia natural pode fazer com que população e a opinião pública – em dinâmica de reforço mútuo – exerçam pressão sobre o Poder Público de forma intensa, o que leva o Estado a tomar atitudes imediatas. Em condições normais, esse mesmo tema provavelmente não receberia tanta atenção. No cardápio de variáveis que determinam a agenda de ação do Poder Público (HAM e HILL, 1993), inclusive, há espaço para o surgimento eventual de inovações científicas: essas podem trazer soluções para problemas que, até então pareciam insolúveis – situação na qual a agenda de prioridades é alterada, já que a solução do problema em questão passa a fazer parte da pauta.

Inspirados nessa mecânica é que podemos descrever o panorama municipalista brasileiro nos últimos anos. Inicialmente, no período da redemocratização, temos um contexto político-social que privilegiava o poder das regiões em detrimento do poder da União. Abrucio (1998) aponta a realização de eleições diretas para governadores, em 1982, como um marco nesse processo, especialmente porque a eleição direta para a Presidência da República só ocorreria sete anos depois. A legitimidade de governadores e prefeitos destoaria em relação à chefia do Executivo federal. Nesse contexto foi elaborada a Constituição de 1988, que alçou o município à condição de ente federado e delimitou com clareza uma série de atribuições e recursos que caberiam a esse novo ente.

Os dois outros conjuntos de fatores também contribuíram, nesse momento, em favor dos municípios. A academia destacava os ganhos de qualidade advindos da proximidade entre a população, os tomadores de decisões locais e os executores das políticas públicas – ou seja, os agentes das prefeituras municipais. Já o universo dos planejadores públicos estava às voltas com o desenvolvimento do modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), uma proposta de coordenação nacional que guardava – nesse momento inicial – bastante espaço para o protagonismo dos agentes locais.

O município, portanto, aparecia sob luzes favoráveis em qualquer das perspectivas pela qual se escolhesse analisá-los. Lócus da eficiência no atendimento ao cidadão, depositário das práticas democratizantes que então ressurgiam – essa era a forma como o ente municipal era encarado no Brasil até meados da década de 1990.

Esse parâmetro começou a se inverter quando, no âmbito político, a União recupera o protagonismo com a continuidade de eleições democráticas para a liderança do Executivo federal. Também a estabilização da economia teve seu papel, a partir de 1994, juntamente com as medidas de controle dos gastos públicos que passaram a ser necessárias para se manter a viabilidade do

Plano Real – nesse contexto específico, Estados federados e municípios perderam a capacidade de construir consensos políticos a partir das políticas de gastos exageradas que vinham sendo praticadas desde 1982 (ABRUCIO, 1998).

No âmbito acadêmico, merece menção o artigo de MELLO (1996), que explora os problemas da municipalização das políticas públicas – dando início a uma significativa corrente de crítica ao ente municipal que se tornou predominante nos dias atuais. Segundo MELLO (1996), a municipalização deu origem a diferentes categorias de competição entre os municípios – desde a disputa por recursos federais e estaduais, até as tentativas de transferência de seus problemas de uma cidade para a outra – além da possibilidade de escolhas tão diferentes que dificultavam em muito a cooperação. Essa problematização da heterogeneidade entre os municípios, que teve início em razões técnicas lícitas, rapidamente avançou para a culpabilização da própria possibilidade de escolha dos governos locais. Assim, se escolhas diversificadas compõem um cenário por demais diversificado, então – sob essa lógica tecnocrática e antidemocrática – deveria ser reduzido o espaço de escolha dos municípios. Nomes consagrados dos estudos federativos vieram, com o tempo, a apoiar essa linha de relacionamento, como Marta Arretche (2012), que destacou como positivo o papel de implementador dos municípios – de decisões tomadas em outras instâncias de poder.

Finalmente, a dimensão das políticas públicas também encontrou reveses na municipalização durante a primeira metade da década de 1990. O Sistema Único de Saúde (SUS), pioneiro no desenvolvimento de estruturas de coordenação federativa em políticas públicas, não obteve sucesso com suas normativas operacionais de 1991 e de 1993 (LEVCOVITZ, LIMA e MACHADO, 2001; PIOLA *et al*, 2003). Ambas se baseavam no princípio da transferência de recursos federais após a prestação de serviços pelos entes federados, custeando toda a demanda atendida. Ocorre que, entre outros problemas, destacou-se o grande volume de serviços cobrados – o que não apenas gerou suspeitas de cobranças indevidas, muitas das quais acabaram se confirmando, como também identificou a dificuldade de se trabalhar com milhares de municípios autônomos ao mesmo tempo. Sendo o SUS um sistema unicamente da União, ao qual estados e municípios aderem em busca de recursos, em 1996 foi editada nova norma operacional (NOB) – de cunho extremamente centralizador, e que serviu de base para as subsequentes.

De acordo com a NOB/96, o governo central define um valor a ser repassado para cada município, que deve ser suficiente para custear um pacote de serviços de saúde específico – definido pelo Ministério da Saúde a partir de um conjunto de variáveis de perfil populacional. Assim, qualquer grau de protagonismo foi negado aos municípios no âmbito do SUS, sendo que esse serviu de referência para a posterior estruturação de sistemas nacionais nos campos da Educação, Assistência Social e Habitação (DINIZ FILHO e DUTRA, 2016). É importante destacar que, por mais que todos esses sistemas preveem mecanismos participativos, esses sempre envolvem diretamente a população, nunca representantes das esferas federativas subnacionais. O

aspecto centralizador que assumiu o SUS, a partir de 1996, tornou-se paradigma nas políticas públicas no Brasil – sem reservar espaço decisório a Estados federados e municípios.

O sucesso do SUS para viabilizar a oferta de serviços de saúde em todos os 5.570 municípios brasileiros, especialmente a partir das mudanças de 1996, legitimou o formato centralizador de políticas públicas e, ao mesmo tempo, a desvalorização dos municípios como espaço decisório. São duas faces de uma mesma moeda, cujo predomínio de uma representa a sobreposição da outra. Mas, essa dinâmica não precisava ser assim, já que não há espaço convivência entre iniciativas federais e locais, especialmente se se complementarem mutuamente, em diversos campos das políticas públicas.

3.2 Os micromunicípios

Os pequenos municípios compõem uma parte significativa do conjunto de governos locais na estrutura federativa brasileira, e como entes autônomos que são, estão aptos para tomar decisões importantes sobre a vida de milhões de pessoas que nessas localidades habitam. É comum encontrar, no senso comum e em registros que vão da imprensa diária a algumas publicações científicas, a visão errônea de que estados e municípios se encontrariam em posição de subalternidade em relação à União. Essa visão, mesmo não tendo respaldo no ordenamento constitucional brasileiro, acaba por causar forte impressão na sociedade e mesmo nos meios político-decisórios².

O termo micromunicípio, que identifica aqueles com população inferior a 5 mil habitantes, ainda é pouco utilizado no contexto acadêmico nacional, principalmente no que tange ao campo da Ciência Política. Em pesquisa bibliográfica, o registro mais remoto que se encontra do emprego de tal termo está em artigo de Simões (2004), dedicado ao grande número de municípios criados em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul durante os anos 1990, já que boa parte desses contava com populações muito reduzidas.

O censo populacional de 2010³ apontou a ocorrência de 240 micromunicípios em Minas Gerais, o que equivale a 28,13% do total das 853 cidades mineiras – trata-se de uma proporção significativa, já que um em cada quatro governos locais de Minas administra um micromunicípio.

² Registre-se, nesse sentido, a proposta levantada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, junho de 2021, que versava sobre a extinção de municípios de pequeno porte. Por descabida que seja, tal ideia foi prontamente reverberada pelo governador mineiro, Romeu Zema, sob o argumento de que a extinção de centenas de Câmaras Municipais representaria grande economia de recursos orçamentários.

³ O Censo populacional de 2010 é adotado como referência, no âmbito do presente trabalho, uma vez que foi o último levantamento desse tipo levado a cabo no Brasil. Para os anos subsequentes, é comum fazer uso das previsões populacionais elaboradas pelo IBGE. Porém como essas se baseiam no histórico de crescimento populacional do município, partem do pressuposto de que obrigatoriamente o passado se repetiria no futuro – um argumento bastante controverso. Adicionalmente, como o presente trabalho faz uso de uma base de dados referente a 240 municípios, consideramos que eventuais alterações populacionais que tenham ocorrido em alguns desses produziram efeito, no máximo, residual.

Em termos populacionais, 4,36% da população estadual reside em micromunicípios (FJP, 2013). No Brasil, dentro de um universo de 5.570 municípios, 1.257 desses se qualificam como micromunicípios – o que perfaz 22,57% do total nacional.

Importante considerar o Quadro 1, abaixo, que aponta a distribuição regional dos micromunicípios mineiros.

Quadro 1: Representatividade dos micromunicípios por região

Região de Planejamento	Total de municípios	Micromunicípios	%
Zona da Mata	142	54	38,02%
Central	158	53	33,54%
Sul	155	38	24,51%
Rio Doce	102	33	32,35%
Norte	89	18	20,22%
Centro-Oeste	56	15	26,78%
Alto Paranaíba	31	10	32,25%
Triângulo	35	8	22,85%
Jequitinhonha/Mucuri	66	8	12,12%
Noroeste	19	3	15,78%
Total	853	240	28,13%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de FJP (2013).

É possível perceber que a Zona da Mata concentra o maior número de micromunicípios (54), sendo que esses perfazem 38,02% do total de municípios da região. Também acima da média estadual, a região Central conta com 53 municípios, o que representa 33,54% do total regional. Também as regiões do Rio Doce e Alto Paranaíba contam com um percentual de micromunicípios acima da média estadual – respectivamente, 32,35% e 32,25% - apesar de abrigarem números absolutos de micromunicípios não tão altos – 33 e 10, respectivamente. As demais seis regiões de planejamento mineiras têm seus micromunicípios em percentuais inferiores à média estadual de 28,13%, com destaque para a região Sul, que abriga 38 municípios, mas por ser a segunda região mineira com o maior número de cidades (155), acaba ficando com um percentual de micromunicípios de 24,51%.

Um ponto interessante a ser observado em relação aos micromunicípios mineiros é que esses não são cidades recentes que se encontram em estágios iniciais de seus processos de crescimento. Considerando que o último ano no qual houve emancipação de novos municípios em Minas Gerais foi 1995, 41 dos 240 micromunicípios mineiros foram criados nessa ocasião – ou seja, 17,08%. Trata-se da quarta data com maior número de emancipações de micromunicípios, como se pode perceber no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2: Datas de emancipação dos micromunicípios mineiros

Ano	Emancipações	
1890	1	0,42%
1923	1	0,42%
1943	1	0,42%
1992	1	0,42%
1912	2	0,83%
1938	3	1,25%
1948	12	5,00%
1995	41	17,08%
1953	42	17,50%
1963	42	17,50%
1962	94	39,16%
Total	240	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Carvalho (1998a, 1998b).

Percebe-se, a partir do Quadro 2, acima, que a maior parte dos micromunicípios mineiros obteve sua emancipação em 1962 (94), seguido de perto pelo ano de 1963, com 42 emancipações – somando tais anos subsequentes, temos 136 micromunicípios emancipados em uma mesma época, perfazendo 56,67% do total.

Dessa forma, é possível conjecturar que o fenômeno dos micromunicípios não tem sua explicação derivada de fatores puramente cronológicos, já que a maioria desses conta com mais de sessenta anos de emancipação. A predominância dos micromunicípios nas regiões de planejamento Central, Sul e Zona da mata também permite que descartemos uma explicação puramente macrorregional – uma vez que as três regiões estão entre as mais ricas de Minas Gerais.

Sem aprofundar em um estudo de caso, é interessante trazer à tona a abordagem regional de THISSE (2011), que busca dar sentido ao crescimento de algumas cidades em detrimento das demais. Trata-se, basicamente, de uma questão relacional, que tem na logística seu ponto decisivo: à medida que a população dos grandes centros urbanos demanda bens que precisam ser produzidos em outros lugares – como alimentos – passam a existir incentivos para que pessoas vivam distantes das maiores cidades, encarregando-se dessa produção. Elevados valores de frete fazem com que a produção seja feita o mais próximo possível das grandes cidades – incentivando o crescimento das cidades em seu entorno, em um cinturão produtivo. As cidades mais distantes, por sua vez, serão excluídas dessa dinâmica produtiva, já que os custos de logística inviabilizariam seus produtos nos grandes mercados, restringindo a escala de produção dessas cidades ao seu entorno imediato. Para as cidades distantes, portanto, configura-se uma tendência de estagnação econômica e perda de população no longo prazo (THISSE, 2011).

Dessa forma, podemos supor que os micromunicípios são cidades que, cada uma por uma dinâmica própria, se encontram excluídas dos principais ciclos econômicos de Minas Gerais – conseguindo apenas inserção produtiva limitada, em seus entornos imediatos. Esse quadro faz com que, mesmo após décadas de emancipação, persistisse nos micromunicípios um reduzidíssimo porte populacional. THISSE (2011) ressalta que tal estrutura de mercado pode ser

alterada – seja a partir da redução dos custos de transporte ou pelo surgimento de novos produtos em demanda nos maiores mercados. Dessa maneira, a situação dos micromunicípios é definitiva.

3.3 O consenso anti-micromunicípios

Em junho de 2021, o então ministro da Economia, Paulo Guedes, colocou em discussão a ideia de se extinguir os municípios de menor porte do Brasil, uma vez que essa medida supostamente reduziria os gastos da burocracia no país como um todo. Quase instantaneamente, Romeu Zema, governador de Minas Gerais, reverberou a proposta, especificando as Câmaras Municipais como grandes responsáveis por despesas excessivas. Zema mencionou que o sistema de “condados”, adotado nos Estados Unidos, seria mais “eficiente” por reunir vários municípios em uma mesma esfera de serviços. Dessa forma, para o governador mineiro, as Câmaras Municipais deveriam existir apenas para conjuntos de municípios.

O absurdo dos comentários de Guedes e de Zema fez com que essas declarações fossem sumariamente ignoradas pelo cenário político nacional. Sendo entes federados autônomos, os municípios não podem ser simplesmente “extintos” por um poder alheio – no limite, sua incorporação por outro município só poderia ocorrer após consulta a toda a população envolvida, tanto do município incorporado quanto do incorporador.

Chama a atenção, portanto, a forma como uma ideia tão absurda seja aventada por líderes políticos de destaque, imbuídos de considerável poder. É fato que Guedes e Zema, na verdade, apenas reproduzem conceitos que chegaram até eles – e esse é o ponto importante: a existência e a força de uma forma pejorativa de se encarar os pequenos municípios.

Merece destaque, nesse âmbito, a pesquisa de RAMOS e SOUSA (1999), que calculou um suposto “nível mínimo de eficiência” para os órgãos públicos municipais. Em um artigo de considerável sucesso, RAMOS e SOUSA (1999) apontaram que 15 mil habitantes deveria ser o tamanho mínimo de município no Brasil: para populações inferiores a esse patamar, ocorreria capacidade ociosa de atendimento, sendo essa custeada pelas prefeituras municipais. Essa perspectiva parece ter sido a que animou o comentário de Paulo Guedes em 2021.

Há inúmeros autores que seguem na mesma linha de apontar uma suposta “ineficiência” dos micromunicípios na esfera fiscal. Segundo essa perspectiva, da qual Antinarelli (2012) e Martins (2008) são exemplos, os municípios de pequeno porte seriam considerados “inviáveis” por terem a maior parte de suas receitas advindas de transferências estaduais e federais. Convém destacar que, por força dos artigos 157 e 158 da CF/88, impostos de grande arrecadação como o imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) têm parcelas significativas que já pertencem a Estados federados e municípios desde a sua arrecadação. Não se trata, portanto, de uma benesse feita pela União quando são transferidos percentuais desses impostos referentes aos governos locais – mas sim, de simples repasse às

prefeituras dos valores que lhes são de direito por atribuição constitucional explícita. A distinção entre “recursos de arrecadação própria” e recursos oriundos de “transferências federativas” não desempenha qualquer papel com indicadora das condições financeiras dos municípios no Brasil.

Curioso notar que não se percebe, entre os pesquisadores que questionam a suposta “viabilidade” dos pequenos municípios, qualquer esforço para discutir o acúmulo de recursos fiscais de posse da união. Após repasses para Estados federados e municípios, tem-se que a União retem em seus cofres cerca de 53% de todos os valores fiscais do país (ALENCAR e GOBETTI, 2008), algo que afronta completamente o princípio da subsidiariedade que anima a Constituição de 1988. Em termos de atendimento ao cidadão, a União tem poucas tarefas diretas a desempenhar, sendo que as indiretas costumam estar relacionadas com a coordenação entre entes federados e planejamento – enfim, nada que justifique tamanho acúmulo de recursos sob uma única gestão.

3.4 Escala da operação

Em relação à eficiência dos micromunicípios na prestação de serviços à população, DINIZ FILHO e VACCARO (2018) estabeleceram uma comparação entre municípios mineiros de todos os portes populacionais, sob condições de igualdade. Considerando ações de educação e saúde que são realizadas por municípios de todos os portes, e que são financiadas a partir de uma tabela nacional uniforme de valores – que orientam as transferências do SUS e do FUNDEB – nota-se desempenho superior dos micromunicípios em comparação com as demais faixas populacionais. Por exemplo, o desempenho de crianças do Ensino Fundamental em língua portuguesa, a cobertura vacinal, o acesso da população ao Programa Saúde da Família e o percentual de nascidos vivos abaixo do peso – são algumas das ações nas quais o desempenho dos micromunicípios é nitidamente superior ao das cidades de portes populacionais maiores.

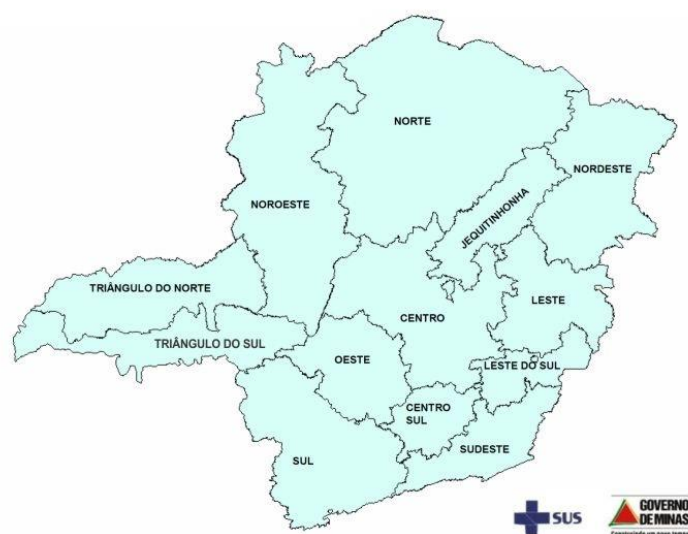
As ações selecionadas por DINIZ FILHO e VACCARO (2018), para além de permitirem uma comparação justa entre municípios de diferentes tamanhos, também se caracterizam por serem sensíveis à escala na qual são realizadas. A educação, por exemplo, se organiza em escolas e em turmas – esses, portanto, não são equipamentos que se ajustam com precisão ao público atendido. Dessa forma, uma turma pode comportar até quarenta estudantes, mas não pode ter sua estrutura adaptada para atender a apenas quinze. O mesmo pode ser dito a respeito das equipes que visitam os domicílios pelo Programa Saúde da Família: em cidades menores, as equipes terão um número reduzido de famílias para visitar, porém não é concebível que a equipe, em si, adote um formato reduzido para se adaptar à menor demanda. Sendo assim, os micromunicípios representam situações nas quais o público recebe atenção intensiva por parte da Prefeitura Municipal, o que acaba por refletir em resultados superiores aos das demais cidades.

Há outros campos das políticas públicas, entretanto, nos quais a questão da escala de oferta dos serviços públicos impacta os micromunicípios de forma negativa. Há estruturas que apresentam altos custos de implantação e manutenção, de forma que apenas a utilização em sua capacidade máxima as torna economicamente viável. Um exemplo vem da saúde, no qual o SUS – paradigma do planejamento público centralizado no Brasil (DINIZ FILHO e DUTRA, 2016) – é organizado em três diferentes níveis: baixa complexidade, aquela disponível em todos os municípios e caracterizada pelo atendimento inicial e simplificado; média complexidade, que funciona em escala microrregional e oferece principalmente atendimentos especializados; e alta complexidade, que é disponibilizada em escala regional porque envolve tratamentos e equipamentos de alto custo e baixa demanda (SES/MG, 2006).

Temos, assim, recortes regionais específicos para cada rede de atendimento, uma vez que a demanda pelos serviços de maior complexidade é significativamente menor. Em outras palavras, a instalação de uma estrutura de alta complexidade para atendimento exclusivo de municípios de pequeno porte faria com que tais equipamentos e profissionais ficassem ociosos na maior parte do tempo. Esse foi o caso, inclusive, em alguns municípios durante os primórdios da criação do SUS, no início da década de 1990, quando as boas relações políticas de alguns prefeitos viabilizaram tais tipos de investimentos em saúde – em detrimento de grandes grupos populacionais, em outras regiões, que restaram sem atendimento (DINIZ FILHO, 2014).

Como é possível ver no mapa abaixo, as estruturas que conformam a rede de alta complexidade do SUS demandam grandes contingentes populacionais para atendimento, de forma que se mantenham em operação constante – e, portanto, economicamente viáveis.

Figura 1: Macrorregiões de saúde em Minas Gerais: rede de alta complexidade



Fonte: SES/MG, 2023.

O panorama dos resíduos sólidos não é diferente, já que demanda alto investimento inicial para a instalação do aterro sanitário – uma estrutura de engenharia complexa, que requer diversas camadas de revestimento e estruturas de drenagem de gases e líquidos que derivam da decomposição dos resíduos (FEAM, 2019). A operação diária demanda, via de regra, a utilização de trator de esteira com peso operacional mínimo de 15 toneladas para acomodação correta dos resíduos e compactação dos mesmos, assim como para a cobertura diária com camada de terra – algo que representa despesa alta para municípios de pequeno porte. Tais cidades costumam ter poucas máquinas desse tipo, além de poucos condutores especializados, sendo que essas geralmente se ocupam de demandas constantes da comunidade. Por fim, é preciso mencionar a demanda constante por sondagens periódicas do solo em torno do aterro sanitário, com intuito de identificar eventuais vazamentos e contaminações do solo e dos lençóis subterrâneos – procedimentos técnicos que representam despesas significativas.

É importante também considerar a vida útil do aterro sanitário, uma vez que a capacidade de receber resíduos do terreno é limitada. É comum estipular o período de vinte anos como ideal, a partir do qual boa parte do investimento de instalação deverá ser refeito em outra instalação.

Por mais que abundem publicações de caráter técnico sobre aterros sanitários, estimativas de custos e de escala ideal de operação são escassas. Isso porque, provavelmente, são diversas as configurações possíveis de aterros sanitários. A Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (FEAM), em publicação de 2019, apresenta modelo de aterro sanitário de pequeno porte, desenvolvimento para o atendimento de pequenos municípios, que funciona a partir do volume diário de 20 toneladas de resíduos por dia (FEAM. 2019). Considerando a produção média de 500 gramas de resíduo por pessoa/dia, temos então que a FEAM apresenta que a população ideal a ser atendida por um aterro sanitário de “pequeno porte” seria 40 mil habitantes.

A empresa de engenharia especializada Ambscience (2023) estipulou o valor de instalação de R\$ 55 milhões para um aterro sanitário com capacidade para receber 10 toneladas de resíduos por dia – considerando que cada pessoa geraria 500 gramas de lixo por dia, tal aterro atenderia à demanda de um município de 20 mil habitantes (ainda de pequeno porte, de acordo com a classificação do IBGE). A empresa não menciona os custos envolvidos na operação e manutenção desse aterro, porém já é possível fazer inferência para o âmbito dos micromunicípios.

O limiar de 20 mil habitantes representaria a combinação de quatro micromunicípios em suas dimensões máximas (5 mil habitantes cada), ou então, a soma de um número ainda maior de micromunicípios, já que a amostra mineira conta com cidades de até 815 pessoas. Sendo assim, aquilo que uma empresa especializada define como aterro de pequeno porte é capaz de atender entre quatro e dez micromunicípios.

Indo na direção oposta, no ano de 2003, LANGE, SIMÕES e FERREIRA desenvolveram um modelo de aterro sanitário para pequenos municípios e o implantaram no micromunicípio mineiro de Catas Altas – que, à época, contava com 2.969 habitantes. Os autores mencionaram diversas vezes a necessidade de os aterros sanitários operarem em condições de viabilidade econômica, porém não realizaram o cálculo necessário para a definição desse nível ótimo de trabalho. Interessante perceber que, não incluindo despesas com terreno ou equipamentos – já disponibilizados pela Prefeitura – as obras de instalação do aterro sanitário para esse micromunicípio ficaram em R\$ 42.066,05, em valores corrigidos para janeiro de 2023. O aterro em questão foi projetado para uma vida útil de 20 anos (LANGE, SIMÕES e FERREIRA, 2003).

Perceba-se que os valores não são comparáveis, devido às condições diversas de cada instalação. Mas, certamente, a estrutura mínima de manutenção e operação é a mesma – com pessoal, tratores e perfurações de monitoramento periódicas – o que levaria a custos operacionais proporcionalmente semelhantes. Afinal, mesmo sendo diferentes os volumes de trabalho, ainda assim não seria possível reduzir a estrutura instalada e suas despesas mínimas. Sob esse aspecto, discutir a escala de operação de um aterro sanitário significa, basicamente, debater se suas despesas de operação poderiam ser suportadas por uma prefeitura municipal apenas, ou se seria imprescindível o rateio por grupos de quatro a dez prefeituras.

Há de se levar em conta, para além do fator escala de operação, também as distâncias rodoviárias entre os locais de geração de lixo e o aterro sanitário. LANGE, SIMÕES e FERREIRA (2003) mencionam que a distância máxima deve ser de não mais do que 20 quilômetros, sob o risco de se elevar radicalmente os custos de operação da estrutura devido ao dispêndio de combustível no transporte dos resíduos. Esse fator atua como inibidor da atuação conjunta dos municípios de pequeno porte, já que nem sempre esses se encontram próximos entre si.

SILVEIRA e PHILIPPI (2008) apontam um interesse de atuação conjunta na gestão de resíduos sólidos muito mais intenso entre os municípios de pequeno porte. Por exemplo, dos 216 municípios que participavam de consórcios encarregados de aterros sanitários em 2003, 62% tinham população de até 20 mil habitantes – ou seja, pequeno porte – sendo 19,5% micromunicípios. Sendo assim, é possível que os micro e pequenos municípios encontrem dificuldades para se associar com cidades maiores, caso se encontrem mais próximas dessas do que de outras cidades de pequeno porte.

A formação de associações para atuação em conjunto, portanto, não é uma opção que depende apenas da vontade política dos gestores de pequenos ou micromunicípios. As distâncias rodoviárias entre cidades são fatores importantes, assim como o interesse de outros parceiros da mesma região dispostos a cooperar – esses são aspectos estruturais, a serem retomados no próximo capítulo, à medida que se analisa a preferência da legislação nacional pela cooperação entre municípios.

Capítulo 4 – Constrangimentos à autonomia dos micromunicípios

A legislação que trata da gestão de resíduos sólidos foi abordada, no âmbito do presente trabalho, com bastante atenção no Capítulo 2. A vinculação entre as temáticas dos resíduos sólidos e do saneamento básico, o estabelecimento de uma ordem de prioridade no que tange às ações de tratamento dos resíduos sólidos⁴ e, principalmente, a delimitação muito clara do município como responsável principal sobre o tema, são pontos que valem ser mencionados.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei Federal nº 12.305/2010), em larga medida, define para os municípios um extenso rol de atribuições, que vão desde a elaboração de instrumentos de planejamento que envolvam todas as etapas da gestão de resíduos sólidos, até o estabelecimento e operação de complexos e caros aterros sanitários.

A criação de obrigações para o município é uma constante, portanto, da PNRS – e essa questão traz à tona a já mencionada distribuição desproporcional de recursos fiscais que marca o federalismo brasileiro. Temos, em suma, a atribuição de mais tarefas ao ente municipal – sem que se discuta a eventual partilha de uma fração da arrecadação federal para fazer just às novas tarefas criadas para os governos locais.

O Decreto Federal nº 10.936/2022, que regulamenta a PNRS, em seu artigo 30, §1º, estabelece que os serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos devem ser custeados por meio da cobrança direta da população atendida.

Art. 30. (...)

§ 1º A sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos será assegurada por meio de instrumento de remuneração, com cobrança dos usuários, garantida a recuperação dos custos decorrentes da prestação dos serviços essenciais e especializados

(BRASIL, 2022).

Essa determinação, entretanto, não pode ser considerada como uma solução para uma grande parte dos municípios. Quando tratamos dos municípios de pequeno porte e micromunicípios, temos de início um pequeno contingente populacional – o que faria com que as altas despesas de manutenção de um aterro sanitário gerassem altas taxas por habitante. Também temos que os micromunicípios representam pequenos níveis de atividade econômica – algo que, como pudemos ver no Capítulo 3, os próprios críticos dos micromunicípios não deixam de citar, ao mencionarem a baixa capacidade arrecadatória dessas cidades. Sendo assim, buscar a sustentabilidade econômico-financeira da gestão de resíduos sólidos a partir da cobrança à população não é uma opção realista no caso dos micromunicípios: mesmo que essa cobrança ocorresse – superando obstáculos estruturais que a própria cobrança de IPTU nessas cidades não

⁴ A saber, a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010).

costuma resolver – essa dificilmente seria capaz de arcar com um percentual significativo das despesas dessas atividades.

Resta explorar, portanto, a legislação que regulamenta a gestão de resíduos sólidos naquilo que ela aborda que é atinente aos micromunicípios. É necessário explorar, portanto, as eventuais previsões legais que possam ter sido criadas com o intuito de oferecer opções aos micromunicípio para que esses consigam cumprir com suas novas obrigações legais, dentro de suas possibilidades executivas.

Um pequeno exemplo desse tipo de flexibilização das obrigações criadas pela PNRS pode ser encontrado em seu artigo 19, que trata da obrigatoriedade de elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS). O §2º do referido artigo estipula que os municípios com população inferior a 20 mil habitantes – portanto, de pequeno porte – podem realizar seus PMGIRS com conteúdo simplificado.

Art. 19 (...)
§ 2º Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento.
(BRASIL, 2010).

Ainda que o Decreto Federal nº 10.936/2022, em seu artigo 52, também mencione essa mesma possibilidade, deixou de especificar o que deveria ser o citado “conteúdo simplificado” dos PMGIRS elaborados por municípios de pequeno porte. Destaque-se que, mesmo na eventual versão “simplificada”, tais planos ainda precisam trazer em si o mesmo conteúdo do PMGIRS “regular”. Parece, portanto, bastante limitada a flexibilização criada por esses dispositivos legais para incentivar que os municípios de pequeno porte consigam cumprir com suas novas obrigações.

Há uma inserção feita à PNRS pela Lei Federal nº 14.026/2020 – chamada “novo marco legal do saneamento básico – que aponta para a consideração das especificidades dos micromunicípios. Trata-se do artigo 54, §2º, que é reproduzido abaixo:

Art. 54 (...)
§ 2º Nos casos em que a disposição de rejeitos em aterros sanitários for economicamente inviável, poderão ser adotadas outras soluções, observadas normas técnicas e operacionais estabelecidas pelo órgão competente, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais.
(BRASIL, 2010).

É meritória, sem dúvida, a previsão legal para que micromunicípios possam inovar na gestão de resíduos sólidos, como forma de equacionar os gastos dessas atividades. Porém, há dois obstáculos a serem notados.

O primeiro deles se refere às soluções técnicas hoje disponíveis para a operação de aterros sanitários e demais atividades de gestão de resíduos sólidos. As práticas apontadas no Capítulo 3 do presente trabalho (LANGE, SIMÕES e FERREIRA, 2003; FEAM, 2019), mesmo quando adaptadas à pequena escala de operação, não representam reduções de custos significativos para as pequenas cidades. Mesmo que se obtenha redução nas despesas de implantação do aterro sanitário – como no caso excepcional do micromunicípio de Catas Altas (LANGE, SIMÕES e FERREIRA, 2003) – ainda assim as despesas de manutenção se mantêm. Dessa forma, o artigo 54, §2º da nova redação da PNRS acaba por apontar para um futuro ainda abstrato, fazendo a legislação receptiva às eventuais inovações tecnológicas que reduzirem os custos da gestão de aterros sanitários – apenas quando essas vierem a surgir.

Outro ponto de interesse é que o artigo 54, §2º da PNRS menciona a eventualidade da gestão dos aterros sanitários ser economicamente inviável – algo que pode não ocorrer apenas pela pequena escala de operação. Há situações, por exemplo, nas quais o território municipal pode não comportar a instalação de aterro sanitário – seja por restrições ambientais ou mesmo pela falta de espaço físico⁵ – o que costuma levar à contratação de aterro privado, situado em outra localidade, em configuração bem mais dispendiosa. Sendo assim, não há garantia, ou mesmo indicação precisa, de que a exceção aberta pelo artigo 54, §2º da PNRS se direcione principalmente para o critério populacional como gerador de inviabilidade econômica do aterro. Portanto, é possível que os órgãos de controle não recebam com bons olhos as eventuais inovações empregadas pelos micromunicípios na gestão de seus aterros sanitários – essa é uma elucubração, evidentemente, mas pode ser considerada como razoável, devido à escassa atenção dedicada à questão do porte populacional no âmbito da PNRS.

Sendo a gestão de resíduos sólidos inserida no contexto geral do saneamento básico, vale buscar referências também no texto da Lei Federal nº 11.445/2007 – que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Em inserção feita pelo novo marco legal do saneamento básico (Lei Federal nº 14.026/2020), o artigo 3º, inciso VIII da PNSB menciona diretamente a questão do porte populacional – como se pode ver abaixo.

Art. 3º - Para fins do disposto nessa Lei, considera-se:

(...)

VIII - localidades de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

(BRASIL, 2020).

⁵ Um exemplo foi o município de São Lourenço, no sul de Minas Gerais, visitado por esse autor em 2007 e 2008, quando encarregado do fomento à formação de consórcios intermunicipais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU-MG).

Inicialmente, é possível pensar que tal trecho supriria a demanda tratada logo acima – na discussão do artigo 54, §2º da PNRS. Porém, a consulta à Resolução IBGE – PR nº007, de 04/01/1989 (IBGE, 1989), ainda vigente como referencial de definição de localidades de pequeno porte, deixa claro que as categorias mencionadas no artigo 3º, inciso VIII da PNSB não se aplicam a um município emancipado.

Dessa forma, esgotam-se as possibilidades de que a legislação de saneamento básico e de gestão de resíduos sólidos abriguem em si as especificidades dos micromunicípios. Para além dos pontos analisados acima, merece destaque um direcionamento – mencionado repetidas vezes na legislação em tela – que tanto pode ser adotado no caso dos micromunicípios como em relação a cidades de todos os portes populacionais. Trata-se da gestão compartilhada dos serviços, que comumente é feita a partir da formação de consórcios intermunicipais.

Os consórcios intermunicipais, previstos no artigo 241 da Constituição Federal de 1988, podem ser descritos como a união de entes federados em torno da consecução de um interesse comum, que assume uma forma institucional e formal restrita aos meios e fins relacionados com esse objetivo compartilhado. Assim, é possível compreender os consórcios como um esforço conjunto, perene e estruturado. Muito antes de serem regulamentados pela Lei Federal nº 11.107/2005, os consórcios intermunicipais já eram operacionais no Brasil, dedicando-se a finalidades tão diversas quanto a Assistência Social, Meio Ambiente e Saúde – essa última com grande destaque, devido à formação de consórcios que buscavam complementar as deficiências do SUS, especialmente durante a etapa inicial de estruturação desse sistema. Em Minas Gerais, por contarem com apoio de diversas administrações estaduais, os consórcios intermunicipais de saúde se desenvolveram a partir de 1993, de forma pioneira no país, a atingiram patamar muito superior ao dos demais Estados federados – tanto na quantidade de consórcios municipais estruturados, quando na sofisticação de suas estruturas institucionais e serviços prestados à população. Em pesquisa realizada durante a década de 2000, Diniz Filho (2014) identificou municípios limítrofes dos Estados de São Paulo, Bahia e Espírito Santo integrando consórcios intermunicipais de saúde formados por municípios mineiros, dado o alto grau de resolutividade alcançado por tais associações.

A formação de consórcios intermunicipais é apontada como princípio para o saneamento básico como um todo. Destaque-se que esse foi inserção feita pelo novo marco regulatório do saneamento básico (Lei Federal nº 14.026/2020) à PNSB.

Art. 2º - Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

XIV – prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;
(BRASIL, 2007).

Vê-se, claramente, que o aumento da escala de operação, com vistas à viabilidade técnica e econômico-financeira é um direcionamento bem definido. Tal solução atende claramente aos problemas dos micromunicípios, já discutidos no presente trabalho.

Já a PNRS, por sua vez, não deixa de ressaltar a importância da atuação conjunta dos municípios na gestão dos resíduos sólidos – mais especificamente, na operacionalização dos aterros sanitários. O artigo 8º, inciso XIX coloca a adoção de consórcios como um instrumento da PNRS, como se vê a seguir. Destaque-se a menção explícita à obtenção de escala maior de operação, com objetivo da redução de custos.

*Art. 8º - 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).

A ênfase sobre a adoção de consórcios entre municípios está presente também no artigo 11, que estabelece as atribuições dos entes estaduais no âmbito da PNRS. Em seu parágrafo único, o artigo 11 da PNRS coloca como atribuição dos Estados federados o incentivo à formação de consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos – uma postura, portanto, que vai além da simples indicação de um determinado comportamento para os municípios, pois estabelece uma postura ativa dos Estados federados como catalisadores do processo de cooperação entre municípios.

*Art. 11 – Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados:
(...)*

Parágrafo único. A atuação do Estado na forma do caput deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.

(BRASIL, 2007, destaque nosso).

Nesse sentido, vale a pena registrar também o disposto no artigo 33, inciso III, do Decreto Federal nº 10.936/2022, que regulamenta a PNRS.

Art. 33. Observado o disposto na Lei nº 12.305, de 2010, e neste Decreto, compete aos Estados e ao Distrito Federal:

(...)

*III - incentivar a regionalização dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por meio de consórcios públicos e arranjos de prestação regionalizada, nos termos do disposto no inciso VI do **caput** do art. 3º da Lei nº 11.445, de 2007, principalmente quanto à implantação de unidades regionalizadas, que atendam a mais de um Município, para a destinação final ambientalmente adequada de resíduos em seu território.*

(BRASIL, 2022).

Destaque-se que a redação adotada no decreto Federal nº 10.936/2022, apresentada acima, traz mais ênfase sobre o instrumento do consórcio – chegando à redundância de mencionar o atendimento a “mais de um município”, sendo que não se constituiria consórcio de apenas uma cidade de toda forma.

Vale mencionar, a título de registro pessoal, que o presente autor atuou como Diretor de Planejamento da Rede de Cidades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU-MG) entre junho de 2007 e agosto de 2008. Mesmo sendo esse período anterior à vigência da PNRS, e mesmo da PNSB, já era prática corrente o incentivo ao consorciamento de municípios como instrumento de fomento à implantação de aterros sanitários pelo Governo de Minas Gerais. O presente autor desempenhou o papel, portanto, de conduzir as negociações entre grupos de municípios de várias regiões mineiras, fornecendo também apoio institucional para a formalização do consórcio quando o acordo entre os governos locais era atingido. A distância temporal permite revelar que, àquela altura, a existência de consórcio já era critério de priorização para a transferência de recursos estaduais para a implantação de aterros sanitários. Tendo-se em mente, evidentemente, que não haveria disponibilidade fiscal suficiente para custear a implantação de aterros sanitários isolados em todos os 853 municípios mineiros.

Tal diretriz informal acabou sendo formalizada no artigo 18, §1º, inciso I da PNRS, que coloca como prioridade na disputa por recursos federais os consórcios voltados para a gestão de resíduos sólidos – em detrimento dos pleitos feitos por municípios isolados.

Art. 18. (...) (...) Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:
I – optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos.
(BRASIL, 2007).

O objetivo desse disposto é, evidentemente, otimizar a utilização dos recursos federais eventualmente concedidos para a implantação de aterros sanitários – não apenas obtém-se uma escala de operação mais eficiente, como também viabiliza-se o atendimento à maior parcela populacional possível. Um instrumento, enfim, que tanto está disponível aos micromunicípios quanto para aqueles de maior porte.

Por fim, no que tange ao foco da PNRS sobre os consórcios intermunicipais como instrumento prioritário de gestão de resíduos sólidos, é significativo o artigo 19, inciso III dessa lei – que trata do conteúdo mínimo obrigatório do plano municipal de gestão de resíduos sólidos.

Art. 19 – O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

(...)
III – identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção de riscos ambientais;
(BRASIL, 2010).

Desse texto, depreende-se que o legislador federal deseja que todos os municípios do Brasil considerem a possibilidade e a viabilidade de integrarem consórcios com o objetivo de gerir resíduos sólidos. Tendo sido feita tal análise, os resultados devem ser registrados no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos – assim sendo, os municípios que não optarem pelo consorciamento vão acabar tendo que justificar o motivo pelo qual não fizeram essa opção.

Não é insignificante essa observação. Para os municípios que escolherem a cooperação, através do consorciamento, não há ressalva a ser feita: o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos apenas destaca os pontos positivos que contribuíram para essa decisão. Entretanto, para os municípios que fizerem uso de suas autonomias federativas no sentido de não passarem a integrar qualquer consórcio, o registro das “possibilidades de consorciamento” no plano municipal de gestão de resíduos figurará como um constrangimento. Em outros termos, nessa hipótese ocorrerá o registro formal de que o município não se consorciou devido a “motivos políticos” – uma vez que os dados técnicos levantados, configurando um “enfoque técnico”, mostrariam a viabilidade do consorciamento.

Conectando os principais pontos da análise feita no presente capítulo, temos que, diante de obrigações legais – criadas pela legislação federal – cujo cumprimento é virtualmente inviável para o contexto financeiro dos micromunicípios, esses são levados a aderir ao consorciamento ou a descumprirem suas obrigações legais. Mais do que isso, os micromunicípios são obrigados a deixar registro oficial de que sua eventual opção pelo não consorciamento foi fruto de uma decisão política – caso as condições técnicas para consorciamento estiverem presentes e devidamente registradas. Essa hipótese, que não pode ser vista como remota, tem o efeito de culpabilizar a autonomia federativa dos micromunicípios – afinal, fora de um consórcio e com pequena dimensão populacional, um pequeno município não deve mais ter pretensões de receber recursos de outros entes federados para instalar estrutura de gestão de resíduos sólidos.

A pressão pelo consorciamento, presente na legislação nacional de resíduos sólidos, vai muito além de uma mera sugestão de ação eficiente e economicamente viável para os micromunicípios. Essa é colocada como única opção para que as pequenas cidades cumpram com suas obrigações legais – o que deturpa a natureza do instituto do consórcio intermunicipal, que é o de ser fruto do exercício da autonomia federativa.

É interessante pontuar, também, que a indicação do consorciamento apontada com frequência na PNRS não é unicamente associada à questão dos micromunicípios. Não é possível afirmar com precisão, porém as referências constantes à problemática das regiões metropolitanas

é indicador do quanto essa temática preocupou o legislador federal. Considerando esse aspecto juntamente com as escassas referências aos pequenos municípios que pudemos encontrar no texto da PNRS, temos indícios para supor que o consorciamento é apontado como solução muito mais para os municípios metropolitanos do que para os micromunicípios – que se localizam, em geral, distantes dos grandes centros urbanos.

Curiosamente, a PNSB recebeu uma modificação pelo novo marco legal do saneamento básico (Lei Federal nº 14.026/2020) que busca destacar o caráter facultativo do associativismo entre entes responsáveis pelos serviços de saneamento.

Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

(BRASIL, 2007).

Por tudo o que já foi discutido no primeiro capítulo do presente trabalho, sabemos que a autonomia federativa dos municípios assenta-se sobre a Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o trecho acima faz pouco para proteger a liberdade de opção dos micromunicípios – cumpre, mais provavelmente, o papel de reafirmar o compromisso da PNSB com a autonomia dos entes federados. É exatamente esse ponto que tanto é desrespeitado pela legislação nacional de saneamento básico e de gestão de resíduos sólidos.

Considerando a situação como um todo, é preciso apontar que a PNRS não prevê sanções para os municípios que se encontrarem em situação irregular em relação às obrigações legais que lhes foram impostas. Ainda assim, carregar a responsabilidade exclusiva pela gestão inadequada dos resíduos sólidos, por si só, já é uma situação jurídica injusta para com os municípios em geral – mais ainda em relação aos micromunicípios.

Dessa forma podemos enxergar a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) como mais uma parte do contexto federativo brasileiro que desfavorece estruturalmente o ente municipal. Criando mais obrigações para os municípios, sem avançar na distribuição dos recursos fiscais arrecadados nacionalmente, tal ordem de coisas contribui diretamente para prejudicar a qualidade de vida dos cidadãos – todos eles, afinal, residentes em municípios – e concentrar decisões e recursos junto à burocracia da União, o que torna possível a continuidade de políticas públicas federais caras e ineficientes.

Mesmo se levamos em conta o referencial do SUS, como fizeram várias outras áreas de políticas públicas (DINIZ FILHO e DUTRA, 2016), ainda assim a PNRS apresenta um quadro federativo problemático para os municípios. Mesmo não tendo qualquer instância decisória para a dimensão federativa (DINIZ FILHO e DUTRA, 2016) – é bom diferenciar a participação popular em vários níveis, da participação de entes federados – o SUS ainda assim teve o grande mérito de posicionar a União como grande financiadora das ações de saúde no Brasil. Mesmo que executando programas federais, ainda assim os municípios participantes do SUS recebem

recursos frequentes, previsíveis e pontuais para fazê-lo – sem que, com isso, sejam impedidos de utilizar seus recursos próprios em outras ações de saúde ou, como é mais comum, em complemento às verbas federais. Autores de destaque das análises federativas brasileiras, inclusive, celebram o arranjo do SUS como responsável por levar qualificação técnica e recursos financeiros a todos os municípios do país, o que supriria as duas principais carências históricas dos governos locais (ARRETCHE, 2012). Não entrando na discussão dos efeitos desse tipo de centralização decisória sobre a democracia local e os efeitos de longo prazo da privação de autonomia sobre as políticas públicas locais, ainda assim, há de se reconhecer os pontos positivos do arranjo federativo inscrito no SUS.

A PNRS, por sua vez, não conta com qualquer dos benefícios indicados na estrutura do SUS: impõe obrigações aos municípios, não transfere recursos e menos ainda promove a transferência de conhecimento técnico aos governos locais. Trata-se, afinal, de mais uma ação que tende a inviabilizar a existência dos micromunicípios, atacando o equilíbrio fiscal de tais cidades e qualidade de vida de seus cidadãos.

A metropolização do Brasil nas últimas décadas, que produziu flagelos humanitários incontáveis nas periferias das maiores cidades do país, tem suas raízes em uma forma específica de pensar, planejar e legislar – é exatamente essa forma que deu origem à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade de vida, em escala mundial, se associa cada vez mais com a capacidade do Estado atender aos cidadãos nos locais em que esses originalmente vivem – tornando a migração apenas uma escolha de vida individual. Nas últimas décadas, tem ficado cada vez mais claro que as maiores aglomerações urbanas do mundo são também os locais onde se multiplicam exemplos extremos de vida em condições humanamente degradantes. É forçoso reconhecer que, independentemente da capacidade de dispêndio do Estado, há limites lógicos para que se forneça habitação, educação, saúde e transporte dignos para dezenas de milhões de pessoas em um mesmo – e reduzido – espaço geográfico.

A partir da década de 1990, tanto a academia quanto a classe política e a opinião pública nacionais têm dado prioridade extrema para os problemas das maiores metrópoles do Brasil. Os avanços foram limitados, a despeito do enorme dispêndio de esforços e recursos fiscais.

É importante direcionar as atenções para a questão dos micromunicípios, desenvolvendo mecanismos eficientes e eficazes de ofertas de políticas públicas nas menores cidades do país. A cooperação das esferas estadual e federal com os entes municipais deve ser pensada desde suas bases conceituais – a começar pelo respeito à autonomia federativa do ente municipal, representação direta da vontade do povo da cidade. A discussão de uma nova medida de distribuição para os recursos fiscais no Brasil também é uma pauta urgente – inclusive, beneficiando também ao ente estadual, que por si só, já é assoberbado por tarefas gigantescas como a segurança pública e a educação. Não há razão – para além da disputa cega pelo poder – que explique a concentração de recursos nos cofres da União, ente tão pouco aquinhado de atribuições de atendimento direto ao cidadão.

Minas Gerais se encontra em posição privilegiada para liderar tal mudança de paradigma na organização urbana brasileira. Não só Minas apresenta um grande número de micromunicípios, como também uma distribuição relativamente uniforme de suas cidades no território. A articulação de redes de cidades próximas, que distribuem entre si os equipamentos de atendimento à população necessários para as políticas públicas de média e grande escala, é uma solução viável em Minas Gerais. A vida, com qualidade, em cidades de pequeno porte é uma realidade na maior parte da Europa ocidental – baseando-se, principalmente, na distribuição regional dos serviços públicos de maior complexidade.

Discutir a temática das pequenas cidades em Minas Gerais e no Brasil é um passo que deve ser dado imediatamente, para que possa ter início a mobilização das comunidades acadêmica, de planejamento público e a arena da política. É com esse processo, portanto, que o presente trabalho buscou contribuir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

AFONSO, J. R. R.; Araújo, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: Neves, G. H.; Afonso, J. R. R.; Araujo, E. A.; Carneiro, J. M. B.; Spink, P. K.; Teixeira, M. A. C. **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Brasília: Tesouro Nacional, 2008.

AMBSCIENCE Engenharia. **Aterro sanitário é rentável**. Acesso em 12/01/2023. Disponível em: www.ambscience.com/aterro-sanitario-e-rentavel/

ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia e constitucionalização simbólica: Uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 61, pp. 445-472, jul-dez. 2012.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: Conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. Lei Federal nº 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. 1981.

BRASIL. Lei Federal nº 9.605/1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente. 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445/2007. Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico. 2007.

BRASIL. Lei Federal nº 12.305/2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2010.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.936/2022. Regulamenta a Lei Federal nº 12.305/2010. 2022.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: Notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CARVALHO, André (org.). **Enciclopédia dos municípios mineiros**: volume 1. Belo Horizonte, Armazém de Ideias, 1998a.

CARVALHO, André (org.). **Enciclopédia dos municípios mineiros**: volume 2. Belo Horizonte, Armazém de Ideias, 1998b.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7ª edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

CASSUCE, Francisco C.C., COELHO, Fernanda R.C.C, LIMA, João E. L. Municipalização e qualidade de ensino fundamental no município de Ponte Nova, Minas Gerais. **Planejamento e políticas públicas**. ppp. n. 37 jul./dez. 2011.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: Desafios para a ordem democrática. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **O abraço do afogado**: Cooperação técnica e disputa política nos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais. Uberlândia: EdUFU, 2014.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo; DUTRA, Walkiria Zambrzycki Brazilian national systems of public policies: The Federal bait for subnational governments to bite. In: **Congresso Mundial de Ciência Política 2016**. Poznan, Polônia. Associação Internacional de Ciência Política, 2016.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo; VACARO, Stefania Beccatini. Os ausentes da federação: micromunicípios de Minas Gerais frente à padronização das políticas públicas no Brasil. In: **42º Encontro Nacional da Anpocs**. Caxambu, Minas Gerais. Associação Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais, 2018.

DULCI, Otávio Soares. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **Entre dois mundos**: A política estadual de habitação em Minas Gerais e o conflito federativo. Uberlândia: EdUFU, 2016.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

GOUVÊA, Maria de Fátima. **O Império das Províncias**: Rio de Janeiro 1822-1889. Rio de Janeiro: Faperj, 2008.

EIGENHEER, Emílio Maciel. **Lixo**: A limpeza urbana através do tempos. São Paulo: Elsevier, 2009.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa. **Revista de Sociologia e Política**. V. 16, n. 30, pp. 269-281, jun. 2008.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FEAM). **Operação de aterros sanitários**. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O Processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. 2ª edição. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cadastro de localidades selecionadas**. Brasília: IBGE, 1989.

LANGE, Liséte Celina; SIMÕES, Gustavo Ferreira; FERREIRA, Cynthia Fantoni Alves. Aterro sustentável: Um estudo para a cidade de Catas Altas, Minas Gerais. In: CASTILHOS JUNIOR,

Armando Borges (coord.). **Resíduos sólidos urbanos**: Aterro sustentável para municípios de pequeno porte. Rio de Janeiro/Florianópolis: Abes/Prosab, 2003.

LEVCOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência & Saúde Coletiva**. V.6, n. 2, pp. 269-291, 2001.

NASCIMENTO, Victor Fernandez; SOBRAL, Anahi Chimini; ANDRADE, Pedro Ribeiro; OMETIO, Jean Pierre Henry Balbaud. Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. **Ambiente & água**. V. 10, n. 4, p. 889-902, out-dez 2015.

NAZARI, Mateus Torres; GONÇALVES, Carolina da Silva; DALL'AGNOL, Ana Luiza Bertani; SILVA, Pamela Laís Cabral; REGINATTO, Cleomar. Evolução da legislação ambiental brasileira sobre resíduos sólidos. In: **2º Congresso Sul-americano de resíduos sólidos**. 05/2019. Foz do Iguaçu, Paraná. Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais. 2019.

MACAULAY, Neil. **A Coluna Prestes**. São Paulo: Difel, 1977.

MACHADO, Gisele Cardoso de Almeida. **Da ilha as Sapucaia ao aterro metropolitano de Jardim Gramacho**: A criação de territórios do lixo da cidade do Rio de Janeiro como expressão da segregação espacial. (Dissertação mestrado). Programa de Pós-graduação em Geografia, Departamento de Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 140f. 2012.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**. V. 249, pp. 171-198. 2008.

MEIRELLES, Domingos. **1930: Os Órfãos da revolução**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo” municipal: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n.3, 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). **Diagnóstico temático do manejo de resíduos sólidos urbanos**: Gestão administrativa e financeira. MDR, Brasília, 2022.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. Competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**. V. 28, n. 111, pp. 123-138, jul-set 1991.

PIOLA, Sergio Francisco *et al.* Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.8, n.2, p. 417-437, 2003.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro. 2012. 321 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2012

RAMOS, Francisco S.; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: O caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**. N. 33, v.4, out./dez. 1999, pp. 433-461.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo; TONETO JUNIOR, Rudinei. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia & sociedade**. V.19, n.1 (38), p. 79-106, abr. 2010.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Autonomia federativa arranhada? A submissão do legislador e da administração subnacional à União em alguns Estados federais. **Revista de Direito Público**. V. 17, n. 92, pp. 245-269, mar-abr. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Regionalização**. Belo Horizonte: SES/MG, 2006.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espíndola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **Redes – revista do Desenvolvimento Regional**. V. 13, n. 1, pp. 205-224, jan-abr 2008.

Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2023.

SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas**: Desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Fapesp, 1998.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: Discussão de uma trajetória. **História, ciências, saúde**. V. 23, n. 3, pp. 615-634, jul-set. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIMÕES, André Geraldo de Moraes. População, federalismo e criação de municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio grande do Sul. In: **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu, Minas Gerais. Associação Nacional de Estudos Populacionais, 2004.

THISSE, Jacques-François. Geografia econômica. In: CRUZ, Bruno de Oliveira *et al.* (orgs.). **Economia regional e urbana**: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

ZAGO, Valeria Cristina Palmeira; BARROS, Raphael Tobias de Vasconcelos. Gestão dos resíduos sólidos orgânicos urbanos no Brasil: Do ordenamento jurídico à realidade. **Engenharia sanitária e ambiental**. V. 24, n.2, mar.-abr. 2019.