



GABRIELA VICENTINI DA ROCHA

**GOVERNANÇA COLABORATIVA DE CONSÓRCIOS
INTERMUNICIPAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM
MINAS GERAIS**

LAVRAS – MG

2019

GABRIELA VICENTINI DA ROCHA

**GOVERNANÇA COLABORATIVA DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE
RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Engenharia Ambiental e Sanitária, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

**LAVRAS-MG
2019**

GABRIELA VICENTINI DA ROCHA

**GOVERNANÇA COLABORATIVA DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE
RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Engenharia Ambiental e Sanitária, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em 29 de novembro de 2019.
Me. Lindsay Teixeira Sant'Anna UFLA
Dr. Mateus Pimentel Matos UFLA

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli
Orientador

**LAVRAS-MG
2019**

À minha família, meu maior exemplo de vida, pelo amor incondicional e apoio em minhas decisões, me ajudando a superar todas as barreiras, principalmente a da distância.

Dedico

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida e por conceder saúde e coragem para sempre seguir em frente.

À minha mãe Luciene, por todo carinho e proteção, por comprovar que podemos ser sensíveis e solícitos sem deixar de ser fortes e por ser sempre o refúgio nos momentos difíceis.

Ao meu pai Alvacir, pelas lições de integridade e humildade, por me mostrar que somos capazes de trabalhar duro e vencer qualquer obstáculo e por me inspirar a ser melhor a cada dia.

À minha irmã Leticia, meu primeiro exemplo, pelo amor único de irmão, por ser tão presente, pelos conselhos e por acreditar no meu potencial antes mesmo de mim.

Obrigada por serem meu ponto de luz e amor e o motivo no qual faz tudo valer a pena.

Às minhas avós Zene e Zélia, pelo carinho e orações e aos avôs Zeferino (in memorian) e Nicolau (in memorian) pelo apoio, exemplo e legado que deixaram, espero que estejam orgulhosos ai de cima.

Aos familiares que me recebem com palavras e gestos de carinho e amor.

Ao Lucas, por todo apoio acadêmico e emocional, por ser tão compreensivo e cuidadoso e por me motivar a ser corajosa e bondosa, assim como ele.

Aos grandes amigos, tanto os que chegaram com a UFLA quanto os que estão comigo desde Cachoeiro, que ajudaram a tornar a jornada mais leve e inesquecível.

Às meninas que passaram pelo 101, que são sinônimo de lar em Lavras.

Ao professor Dany Flávio Tonelli pela orientação neste trabalho e em grande parte da minha caminhada acadêmica na iniciação científica, sempre com muito zelo e disponibilidade. E por confiar em mim naquela primeira oportunidade.

Ao NESAMB, NIESP, Engenheiros Sem Fronteiras, Prefeitura Municipal de Carrancas e LEMAF pelas experiências extra curriculares fantásticas, em que tive a hora de participar.

À todo o corpo docente pelos ensinamentos e experiências compartilhadas. Aos técnicos e funcionários que se dedicam para o perfeito funcionamento da UFLA.

À Universidade Federal de Lavras e em especial ao Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento, por proporcionar tamanho crescimento profissional e pessoal.

À FAPEMIG e ao CNPQ pelo incentivo a iniciação científica, na qual tive o privilégio de realizar.

MUITO OBRIGADA!

“A maior recompensa para o trabalho do homem não é o que se ganha, mas o que ele nos torna.” (John Ruskin)

RESUMO

Pretendeu-se averiguar neste trabalho, como os pressupostos da governança colaborativa são percebidos pelos agentes públicos locais, atuantes na gestão de consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos urbanos, constituídos no estado de Minas Gerais. A coleta de dados foi feita por meio de um questionário online, enviado a todos os atores identificados em cada um dos 35 consórcios ativos de Minas Gerais até fevereiro de 2017. As informações de quantos consórcios estavam ativos e quais eram, foram cedidas em contato direto com a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, nesse mesmo ano. As perguntas presentes no questionário foram estruturadas em concordância com os 15 elementos que delineiam a governança colaborativa do estudo de Sant’anna, Tonelli, Abbud (2016). Foram recebidas 71 respostas, e após análise dos dados com o uso do Software SPSS, com aplicação de estatística descritiva e análise de Clusters, verificou-se lacunas na governança e que alguns aspectos como liderança facilitadora, processo deliberativo inclusivo, múltiplas fontes de investimento e a correspondência entre o discurso e a prática, que precisam ser melhor trabalhados para a consolidação dos consórcios. Espera-se que a pesquisa possa contribuir para a concepção de possíveis melhorias e para a otimização dos processos em que estão envolvidos os consórcios públicos, a partir da investigação apresentada neste trabalho.

Palavras chaves: Arranjos colaborativos, inovação, ações consorciadas, atores públicos, gestão ambiental.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Panorama da destinação de resíduos sólidos urbanos em Minas Gerais em 2017. .	19
Figura 2 - Etapas previstas para constituição de um consórcio.	21
Figura 3 - Passos para elaboração do Protocolo de Intenções.	22
Figura 4 - Autores pertinentes e propriedades que delineiam os Antecedente.	30
Figura 5 - Autores pertinentes e propriedades que delineiam Processo de Colaboração.	30
Figura 6 - Autores pertinentes e propriedades que delineiam Resultados do Processo.	31

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Atores envolvidos entrevistados na pesquisa.	34
Gráfico 2 - Resumo das respostas de cada pressuposto analisado em Antecedentes.	37
Gráfico 3 - Resumo das respostas de cada pressuposto analisado em Processo de colaboração.	40
Gráfico 4 - Resumo das respostas de cada pressuposto analisado em Resultados do Processo.	42

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Consórcios intermunicipais em operação em Minas Gerais em 2017.	25
Quadro 2 - Consórcios que participaram da pesquisa.....	33

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Resíduos Sólidos Urbanos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos	14
2.2 Situação dos resíduos sólidos urbanos no Brasil	17
2.3 Situação dos resíduos sólidos urbanos no estado de Minas Gerais	18
2.4 Consórcios Públicos	20
2.5 A constituição de um consórcio público	21
2.6 Consórcios públicos intermunicipais em Minas Gerais	23
2.7 Governança colaborativa como lente de análise para os consórcios públicos	Erro!
Indicador não definido.	
3 METODOLOGIA	32
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	32
4.1 Antecedentes	35
4.2 Processo de colaboração	37
4.3 Resultados do processo	40
4.4 Proposições para o desenvolvimento de aspectos da Governança Colaborativa	43
5 CONCLUSÕES	44
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

As problemáticas que envolvem o meio ambiente evidenciam a necessidade de uma nova postura e ações efetivas dos atores envolvidos, direta ou indiretamente. Dentre as quais destaca-se a gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU), por atingir grandes proporções, tanto na perspectiva ambiental, como na social e na política.

Nos últimos anos, a relação dos brasileiros com os resíduos sólidos urbanos conferiu ao país a quarta posição entre os maiores produtores de lixo do mundo (WWF, 2019). Segundo o Panorama de Resíduos Sólidos Urbanos elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, em 2017 foram produzidos no Brasil, 78,4 milhões de toneladas de resíduo (ABRELPE, 2018).

A grande quantidade de RSU produzidos e seu significativo potencial poluidor acentua a importância de uma destinação ambientalmente correta, consequência de uma gestão adequada e efetiva. Neste cenário, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei 12.305/2010, dispõe das diretrizes relativas à gestão, às responsabilidades dos geradores e do poder público e os instrumentos econômicos viáveis, como por exemplo, consórcios públicos (BRASIL, 2010).

Entretanto, enquanto a PNRS designa ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela gestão integrada dos resíduos gerados em seus limites territoriais (BRASIL, 2010), os municípios alegam insuficiência técnica e financeira e falta de estrutura física (ANJOS, AMARAL E FISHER, 2018)

Frente a atual situação dos RSU no Brasil e a fragilidade apresentada pela gestão pública, principalmente no âmbito municipal, faz-se instrumento de viabilização logística a criação de planos intermunicipais desenvolvidos por consórcios públicos. Os planos possuem a finalidade de trabalho em conjunto em prol de regulamentarem e traçarem ações no gerenciamento dos resíduos produzidos pelas partes (BRASIL, 2010; PEIXOTO, 2008; FREITAS et al., 2010).

A Constituição de 1988 aumentou a autonomia do poder público municipal e induziu um aumento no número de municípios no Brasil, conjuntura que propiciou o surgimento de ações consorciadas (BRASIL, 1988; RIBEIRO et al 2016; FILIPPIM et al 2018). Desde então, o número de consórcios públicos intermunicipais no Brasil vem aumentando consideravelmente, principalmente nos últimos anos, após o decreto da Lei nº 11.107/2005, que

dispõe das normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá providências em relação às vantagens das ações consorciadas. Antes da data de promulgação da lei, em 2005, haviam registrados 281 consórcios em diferentes áreas de atuação. Após a promulgação da lei, e até meados de 2015, já foram registrados outros 215 consórcios, ou seja, houve um aumento de 76,5% no número de consórcios ativos (BALDISSERA, 2015). Alguns fatos podem ser apontados para esse crescimento, tais como, prioridade na obtenção de incentivos financeiros junto às agências de fomento federais, abordagem especial nos cálculos para distribuição da cota do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (BRASIL, 2010; FEAM, 2017) e fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional (CÉSAR, 2008, RIBEIRO et al 2016).

No caso dos consórcios públicos destinados à gestão dos RSU o cenário não é diferente. Analisando o estado de Minas Gerais (MG), no intervalo entre 2010 e 2014 houve um aumento de 100% no número de consórcios firmados (FEAM, 2014). Não ocasionalmente, este foi o período estipulado pela lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para que os municípios erradicassem os vazadouros a céu aberto, popularmente conhecidos como “lixões”.

Segundo a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) até o ano de 2010 haviam 11 consórcios para RSU no estado e em 2014 foram registrados 22 consórcios intermunicipais (FEAM, 2014). Contudo, cerca de 70% desses consórcios não possuíam condições adequadas de operação e gestão (FEAM, 2014; CARVALHO et al, 2014). Já em 2017, foram identificados pela FEAM e pela Secretaria de Cidades e Integração Regional - SECIR, 47 consórcios públicos intermunicipais compreendendo 553 municípios mineiros (FEAM 2017). Esse crescimento indica uma mudança de percepção por parte da gestão municipal em Minas Gerais, em relação às imposições legais da geração e disposição final de resíduos no município, tornando o consórcio público um instrumento importante para a adequada gestão dos resíduos.

Minas Gerais possui mais de 90% de municípios com menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2010), fato que ilustra o porquê o estado merece atenção, quando se trata de consórcios públicos como arranjo institucional, já que os consórcios beneficiam principalmente as municipalidades menores, uma vez que são estas que apresentam maiores dificuldades financeiras e de gerenciamento, em vista a gestão dos RSU (SINIR, 2010; FREITAS et al., 2010).

O expressivo aumento na quantidade de consórcios firmados representa a corrida dos municípios para se adequarem à PNRS e evidencia a presença de grandes falhas e dificuldades na implantação e operação destes, já que a maior parte dos consórcios já firmados não está operando adequadamente. Porém os dados disponibilizados pela FEAM em 2014 não apontam quais seriam essas lacunas.

Torna-se essencial encontrar delineamentos que propiciem gestão mais eficiente, eficaz e efetiva para coligar os esforços em torno de um objetivo em comum, no caso, a gestão dos resíduos sólidos urbanos. E é nesse contexto que a abordagem da governança colaborativa (GC) se faz importante, uma vez que pode contribuir para agregar mais paridade ao enfrentamento da problemática da correta gestão dos resíduos sólidos produzidos em cada região (ROCHA et al, 2017). A governança colaborativa busca alcançar o consenso entre os atores públicos ou privados, com objetivos em comum, mediante um acordo formalmente estabelecido, onde, de fato, haja o envolvimento de atores sociais nas decisões de políticas a serem tomadas, por meio de uma deliberação inclusiva. Desse modo, os resultados alcançados são diretamente influenciados pelo envolvimento dos atores e seu grau de comprometimento (ANSELL E GASH, 2008; CHOI E ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI E BOLOGH, 2012; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

O presente trabalho parte do desenvolvimento do estudo apresentado por Rocha et al (2017), que explora as relações conceituais entre os tópicos governança colaborativa e consórcios públicos na gestão de RSU, identificando as possibilidades que decorrem da aproximação entre a constituição e consolidação de consórcios públicos e o conceito de governança colaborativa. A pergunta de pesquisa que norteia o estudo é: como os pressupostos da governança colaborativa são percebidos pelos agentes públicos locais atuantes na gestão de consórcios públicos municipais em Minas Gerais? Partindo desse problema, o objetivo foi investigar a percepção dos gestores públicos acerca dos pressupostos da governança colaborativa aplicada ao contexto dos consórcios públicos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos constituídos no estado de Minas Gerais e assim identificar aspectos da gestão que merecem maior atenção. Para tanto, foram empregadas as análises dos pressupostos da governança colaborativa em estudos nacionais como os de Sant'anna, Tonelli e Abbud (2016) e TONELLI, SANT'ANNA E ABBUD (2018) e internacionais como os de ANSELL E GASH (2007); CHOI E ROBERTSON (2014); EMERSON, NABATCHI E BOLOGH (2012).

É relevante discutir esse cenário uma vez que, ao compreender a problemática no contexto dos consórcios públicos na gestão dos RSU, é possível projetar este estudo frente a diferentes vertentes. Por exemplo, delinear quais pontos devem ser avaliados e reconsiderados a fim de resolver os problemas que surgem nas ações consorciadas. Isso tem potencial prático, tanto para criar estratégias de gestão organizacionais mais adaptadas, como para contribuir para a melhoria das relações inter organizacionais inerentes aos consórcios públicos intermunicipais, inclusive em outras áreas para além da gestão de resíduos sólidos urbanos.

Esse estudo torna possível ponderar se os elementos de governança são teoricamente relevante, em razão da aplicabilidade do conceito em diferentes arranjos colaborativos, o que pode caracterizar-se como inovação no setor público, conforme Tonelli et. al (2015). Vale ressaltar também, a escassez de trabalhos na literatura que tenham enfoque prático e que relacionem uma melhor gestão dos consórcios com arranjos colaborativos.

Após essa introdução será apresentado um referencial teórico sobre a caracterização dos resíduos sólidos urbanos, consórcios públicos, as implicações da governança colaborativa e um panorama do atual cenário de Minas Gerais, seguido da metodologia utilizada e dos resultados e discussões acarretadas. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Resíduos Sólidos Urbanos e a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Em 1991, o Brasil dava o primeiro passo em busca de um ideal de gestão para os resíduos sólidos produzidos em território nacional. Na ocasião, o Congresso Nacional discutia o projeto de Lei nº 203/91, que tratava sobre “o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde” (GOUVEIA, 2012; BRASIL, 2010). A partir daí, o assunto começou a ganhar força culminando na instituição do Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, em 2003, e posterior criação do Programa Resíduos Sólidos Urbanos (MATIELLO, 2018; MMA, 2018).

Em 2004, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o seminário “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos”, trabalhou na proposta do novo Projeto de Lei, que resultaria em 2010, a sanção da PNRS. O projeto foi elaborado mediante as necessidades apresentadas pela sociedade e após reuniões na Casa Civil e audiências públicas e após passar

pela aprovação da câmara dos deputados e o plenário do Senado, no dia 2 de agosto de 2010, o presidente da república na conjuntura homologou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010 (MAIELLO et al, 2018; BRASIL, 2010).

Desde então, a PNRS é a responsável por definir o modelo de gestão dos resíduos sólidos brasileiros, com inovações à legislação ambiental nacional, anteriormente previstas na lei nº 9.605/1998. Por meio de instrumentos e princípios acerca de termos como “Desenvolvimento Sustentável”, defendida pelo art.6º, a lei objetiva direcionar a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos. Principalmente em relação a gestão integrada e responsabilidade compartilhada entre produtores e gestores dos resíduos, ou seja, entre população, empresas e o poder público (BRASIL, 2010, CARVALHO et al, 2014).

Para tanto, define uma série de conceitos primordiais aos efeitos da lei, dentre os quais, a diferenciação entre os termos rejeito e resíduo sólido. Segundo a PNRS em seu artigo 1º, rejeito é entendido como “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”. Enquanto resíduo sólido é descrito como

Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

A PNRS ainda classifica, no artigo 13º, resíduos sólidos de acordo com sua origem e a periculosidade que representa a população, ganhando maior destaque nessa pesquisa, os oriundos de atividades domésticas – em residências urbanas – e resíduos de limpeza urbana, oriundos da limpeza de logradouros e vias públicas, varrição e outros serviços de limpeza urbana, sendo assim classificados como RSU (BRASIL, 2010).

A PNRS explicita a necessidade de elaborar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos como instrumento de viabilização da gestão dos RSU pelos municípios, uma vez que auxilia o poder público no ciclo de atividades que começa com a geração até descarte ambientalmente adequado.

Tão logo, se faz importante saber os planos de resíduos sólidos, dispostos no art. 14:

- I. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- II. Os planos estaduais de resíduos sólidos;
- III. Os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- IV. Os planos intermunicipais de resíduos sólidos;
- V. Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;
- VI. Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

A PNRS se faz relevante, uma vez que eleva o Brasil ao nível dos principais países desenvolvidos do mundo. Seus fundamentos se baseiam no controle e na destinação ambientalmente corretos do tudo que é produzido e consumido nacionalmente (ANDRADE, 2011; MATIELLO, 2018; BRASIL, 2010; PEIXOTO, 2008)

Uma das medidas que merece destaque, por fortalecer a importância da PNRS ao país, é a instituição de um prazo para eliminação dos lixões (CARVALHO et al, 2014; GOUVEIA, 2012). A primeira data estabelecida ainda em 2010, definia que os municípios deveriam se adequar as sanções da PNRS até o ano de 2014. Ou seja, em quatro anos, os municípios, independente do seu porte, deveriam já estar exercendo as atividades de coleta seletiva, tratamento dos resíduos, reuso, reciclagem, compostagem e substituição dos lixões por aterros (FIOCRUZ, 2016; MMA, 2018).

Entretanto, em 2015, o prazo definido em 2010, foi prorrogado. Inicialmente, a intenção era estender a determinação por dois anos, mas mediante a conjuntura dos municípios e a percepção dos responsáveis, o prazo foi escalonado, a fim de atender a realidade das municipalidades. Assim, ficou definido o final de julho de 2018 para as capitais e municípios de região metropolitana, até 2019 para os municípios de fronteira com mais de 100 mil habitantes, até 2020 para os que tem de 50 e 100 mil habitantes, e 2021 para as cidades com menos de 5 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010 (FIOCRUZ, 2016; MMA, 2018).

Para o cumprimento destes prazos, reforça-se a importância da ação conjunta do Estado em oferecer suporte (recurso e orientações) para que os municípios sigam os passos necessários de forma a promover as ações socioambientais (ANDRADE, 2011; GOUVEIA, 2012; BRASIL, 2010).

2.2 Situação dos resíduos sólidos urbanos no Brasil

Dos dados relativos à gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil disponíveis para consulta pública, destaca-se o Painel de RSU do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS e o Panorama de RSU da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE (MMA, 2018).

O SNIS, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) é respaldado pelo Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), um dos instrumentos da PNRS. O Sistema entrou em funcionamento em 2013, e desde então o Ministério do Meio Ambiente realiza uma consulta anual aos órgãos estaduais para elaborar um painel do cenário nacional acerca do tema (MMA, 2018). Os dados são validados junto a outras bases do Governo Federal e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (SNIR, 2019).

Dos 5.570 municípios brasileiros, 3.617 (65%) declararam a consulta do SNIS, e segundo o sistema, 97,31% destes, dispõem de um sistema de coleta (SNIS, 2019).

Ainda segundo o SINIS, em 2017, 2702 municípios, o que representa 48,5%, ainda dispõe os resíduos produzidos em vazadouros a céu aberto, sejam eles dentro do território municipal ou fora deste. Entretanto é necessário salientar que parte dos municípios que não responderam à pesquisa, foram incluídos na categoria “lixão”, no campo “Tipo de unidade de disposição final” (MMA, 2018; SNIS, 2019).

O SNIS dispõe de informações sobre os municípios isoladamente, dispostos em indicadores como, coleta de resíduos de construção civil, de saúde e perigos, coleta seletiva e consórcios públicos (MMA, 2018).

É relevante ressaltar a ausência de dados no que diz respeito as despesas de forma geral, dos municípios com RSU. Os campos como “Incidência de despesas com RSU na prefeitura”, “Despesas per capita com RSU” e “Autossuficiência financeira e receita arrecada com serviços de manejo” estão em branco para parte dos municípios que participaram da pesquisa.

Quando comparados os dados apresentados pelo sistema do MMA, com os dados do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, elaborado pela ABRELPE, percebe-se importante similaridade entre eles.

A última edição do Panorama da ABRELPE, publicada com dados de 2018, revela que foram gerados 79 milhões de toneladas de resíduo no Brasil, sendo 1% menor que a geração do ano anterior. Deste montante, 92% foi coletado, mas somente 59,5%, o que representa 43,3

milhões de toneladas tiveram destinação adequada em aterros sanitários (ABRELPE, 2019). Outra informação interessante é referente ao gasto dos municípios com os serviços de limpeza urbana. A ABRELPE estima que são gastos em média R\$ 10,15 por habitante, mensalmente, que corresponde a uma movimentação anual de R\$ 28,1 bilhões no mercado nacional (ABRELPE, 2019).

Em relação a quantidade de municípios que utilizam lixões para dispor os resíduos, há uma divergência entre os dois panoramas. Segundo a ABRELPE, em 2017, 1610 municípios ainda possuem lixões, em contraponto ao dado de 2702 do SNIS.

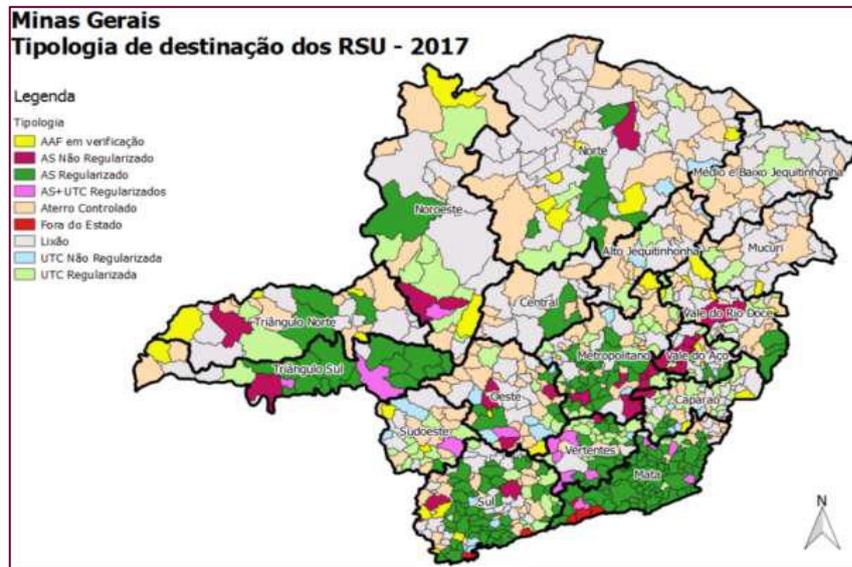
É importante frisar que as informações utilizadas para a elaboração de ambos os panoramas são provenientes, em sua maioria, de autodeclarações, ou seja, o representante legal pelo município ou localidade que responde aos indicadores (SNIR, 2019). Sendo assim, os elementos apresentados estão susceptíveis a possíveis equívocos.

2.3 Situação dos resíduos sólidos urbanos no estado de Minas Gerais

No estado de Minas Gerais há 20.734.097 habitantes e são gerados por dia 18.962 toneladas de RSU por dia a contraponto que são coletados em torno de 90,8% deste montante, o que representa 17.225 toneladas por dia (ABRELPE, 2017).

A Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM) divulgou em 2018 um relatório do progresso na destinação de Resíduos Sólidos Urbanos de Minas Gerais, com dados da tipologia de disposição dos RSU pelo Estado, até o ano de 2017. O mapa da figura a seguir ilustra situação dos municípios perante a destinação de seus resíduos para as áreas de disposição final, conforme especificado na legenda.

Figura 1 - Panorama da destinação de resíduos sólidos urbanos em Minas Gerais em 2017.



Fonte: FEAM, 2018

O estado de Minas Gerais tem 853 municípios e segundo os dados do relatório de 2018, há 267 lixões distribuídos pelas municipalidades, o que representa cerca de 31,3% da totalidade, 291 (34,1%) aterros controlados, 86 (16,4%) aterros sanitários regularizados e 8 (0,9%) aterros sanitários não regularizados (FEAM, 2018).

Analisando os dados do panorama disponibilizados pela FEAM, desde o ano de 2001 houve uma notória diminuição no número de lixões pelo estado. Se forem analisados o relatório produzido pelo mesmo órgão estadual, ano base 2014 – mesmo ano do prazo máximo estipulado para o fim dos lixões - foram identificados 264 lixões, 278 aterros controlados, 80 aterros sanitários regularizados e 45 aterros não regularizados (FEAM, 2015).

Nos anos que separam 2012 e 2014, não houve grande diminuição no número de lixões do estado (apenas 3). Em contraponto, o número de aterros sanitários regularizados caiu. Ao mesmo tempo, houve aumento no número de aterros sanitários não regularizados. Este último dado aumentou significativamente, quase seis vezes mais em relação ao ano de 2012 (FEAM, 2015). Esse fato poderia indicar os esforços dos municípios pela adequação às normas, ou seja, o aumento do número dos aterros não regularizados demonstraria certa preocupação dos municípios em caminharem em direção às resoluções da PNRS. Outra questão que merece ser investigada está relacionada ao motivo pelo qual parte dos municípios que já haviam implementado aterros sanitários, não conseguiram mantê-los regulares.

Diante do apresentado, mesmo com a determinação da PNRS pelo fim dos lixões até o ano de 2014 é possível constatar que há irregularidades no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no estado de Minas Gerais (CARVALHO et al 2014; PEIXOTO, 2014).

2.4 Consórcios Públicos

Segundo Prates (2010), atribui-se a formação dos primeiros Consórcios Públicos aos anos 90 fundamentado na Teoria Neoinstitucionalista encontrada na Teoria do Federalismo Fiscal, moldando os entes institucionalizados. Dividem-se entre si responsabilidades fiscais a fim de cumprir com a norma tributária nacional, como no caso das responsabilidades na gestão dos RSU (BALDISSERA, 2015; PRATES, 2010). Como também rege a lei nº 11.107/2005:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2005).

O Poder Público Municipal, de acordo com a Constituição Federativa de 1988, tem como responsabilidade “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que têm caráter essencial” (BRASIL, 1988). Define e encarrega a União, os Estados e os Municípios como principais responsáveis pela gestão dos RSU, juntamente com os geradores e aos instrumentos econômicos aplicáveis (BRASIL, 2010, CÉSAR, 2008; RIBEIRO et al 2016).

A emenda constitucional ainda é reforçada pela PNRS, firmado pela Lei nº 12.305/2010, que prevê no Art. 25 “o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da PNRS e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento” (BRASIL, 2010). Entretanto, a grande maioria dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte e os localizados em regiões periféricas, não está apta a, individualmente, gerir plenamente os serviços públicos de saneamento básico (CARVALHO et al, 2014; FILIPPIM et al 2018; FUNASA, 2013). Seja em detrimento da escassez de recursos técnicos qualificados e quantificados ou por insuficiência financeira (FILIPPIM et al 2018; NETO e MOREIRA, 2012).

Diante das questões apresentadas, os consórcios públicos buscam suprir as necessidades de cada região (RIBEIRO et al., 2016; NETO e MOREIRA, 2012; FEITAS et al, 2010), constituindo associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (BRASIL, 2005), e conforme o entendimento das normas gerais de contratação de consórcios públicos, lei 11.107/2005, a decisão tomada em conjunto pelos municípios viabiliza a prestação de serviços ao mesmo patamar que mantém e respeita a autonomia constitucional dos municípios (FUNASA, 2008; BRASIL, 1988).

2.5 A constituição de um consórcio público

O primeiro passo para a constituição de um consórcio público segundo Peixoto (2008) é formar equipe qualificada responsável pela condução e execução dos planos de trabalho. No entanto, embora Peixoto (2008) não inclua como etapa formal da constituição dos consórcios, cabe ressaltar que, por ser uma iniciativa coletiva, espera-se que haja disposição dos mesmos em atuar de maneira conjunta e colaborativa (CARVALHO et al, 2014; PRATES, 2010). Isso pressupõe incluir na agenda de políticas públicas dos municípios que eventualmente se juntam em torno dos consórcios públicos o objetivo prioritário em constituí-los e essa não é uma tarefa simples¹. O plano é dividido em quatro etapas:

Figura 2 - Etapas previstas para constituição de um consórcio.



Fonte: Elaboração própria.

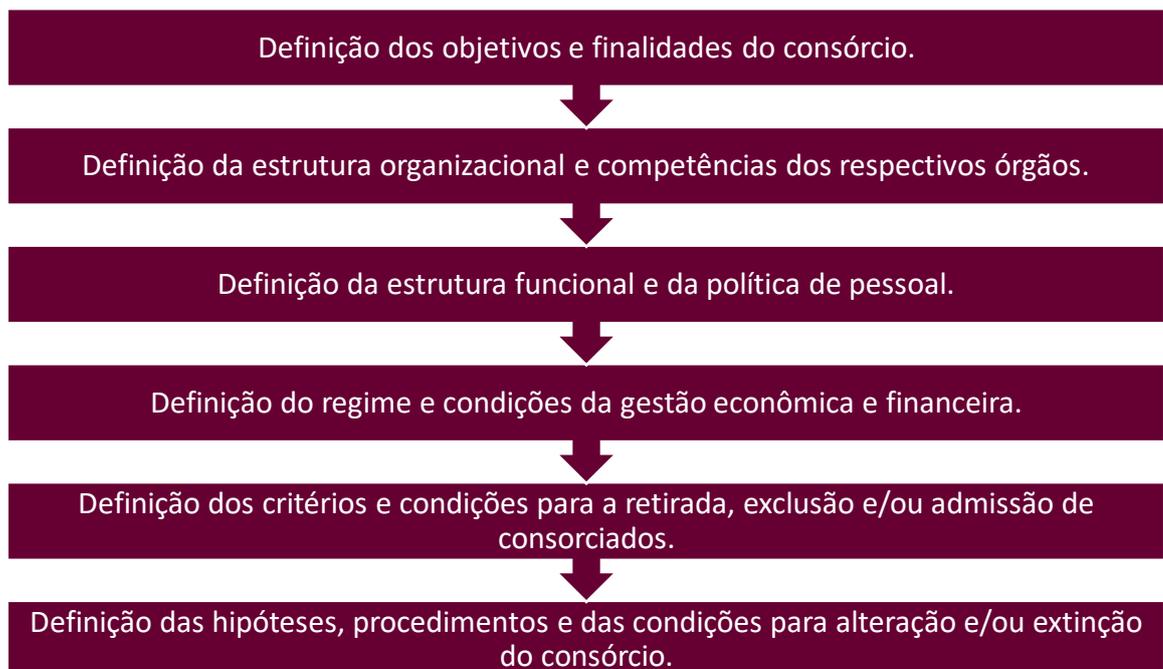
Para Peixoto (2008), a Etapa 1 consiste em realizar diagnósticos dos parâmetros administrativos, jurídicos, institucionais, econômicos e operacionais da situação dos serviços de saneamento básico dos municípios em que se pretende implantar a gestão associada. Para, posteriormente, avaliar a prestação de serviços atual e se há necessidade de reorganizar a gestão.

¹ Secchi (2014), ao discutir o ciclo de políticas públicas, identifica diversas etapas antes da tomada de decisão sobre como enfrentar os problemas públicos. Entre elas incluem-se identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas. Acredita-se que a constituição dos consórcios passe por essas fases e pelos dilemas relativos a cada uma delas.

É necessário buscar análises dos perfis socioeconômicos da população de cada município envolvido, uma vez que aspectos regionais e logísticos influenciam diretamente na produção dos RSU (CARVALHO et al, 2014; PRATES, 2010). Esses diagnósticos viabilizam a “definição dos cenários e desenho dos possíveis arranjos institucionais, organizacionais e territoriais que poderão ser implementados” (FUNASA, 2008). Após isso, é possível então definir o âmbito territorial e escala dos serviços que mais satisfazem as necessidades da sociedade em questão, e qual consórcio público é o mais adequado (PEIXOTO, 2008).

A etapa 2, Elaboração do Protocolo de Intenções, é prevista na Lei 11.107/2005 como requisito mínimo para a constituição de um Consórcio Público, respeitando as normas de regulação da prestação dos serviços (BRASIL 2005). E é dividida em passos:

Figura 3 - Passos para elaboração do Protocolo de Intenções.



Fonte: Elaboração própria.

Para cumprir com as normativas de transparência é necessário que os entes da Federação envolvidos publiquem o protocolo de intenções, antes de sua ratificação pelos legislativos, uma única via em nome de todos, na imprensa local (PEIXOTO, 2008).

Na etapa 3, Peixoto (2008) relata que o protocolo de intenções é apresentado e discutido com o Poder Executivo dos entes federativos associados e a sociedade, por meio de audiências

e consultas públicas, para que a proposta seja aceita e a versão final do Protocolo com o número mínimo de assinaturas dos convencidos associados.

Na etapa 4, o Protocolo de Intenções deve ser encaminhado às respectivas casas legislativas (Câmaras Municipais e, se for o caso, Assembleias Estaduais e Câmara Federal), e esperar aprovação dos legisladores (vereadores e deputados). Uma vez ratificado o Protocolo converte-se em Contrato de Consórcio Público dos entes consorciados signatários (PEIXOTO, 2008).

Ademais, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos define uma série de direitos que os consórcios possuem no intuito de cumprirem com seus objetivos, tais como: firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação (BRASIL, 2005).

2.6 Consórcios públicos intermunicipais em Minas Gerais

Segundo o DECRETO 45.825, de 20/12/2011, no art. 5º, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) é o órgão responsável por “executar a política de proteção, conservação e melhoria da qualidade ambiental, no que concerne à gestão do ar, do solo, dos resíduos sólidos, bem como de prevenção e de correção da poluição ou da degradação ambiental provocada pelas atividades industriais, minerárias e de infraestrutura; promover e realizar ações, projetos e programas de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias ambientais; e apoiar tecnicamente as instituições do SISEMA, visando à preservação e à melhoria da qualidade ambiental no Estado” (BRASIL, 2011).

E, portanto, o responsável por elaborar o “Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais”. Em 2014, foram identificados a existência de 27 consórcios intermunicipais na gestão dos resíduos sólidos urbanos em todo território estadual (Quadro 1).

Quadro 1 - Consórcios identificados em Minas Gerais no ano base 2014.

Sigla	Consócio
CIAS Centro Oeste	Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário do Centro Oeste Mineiro.
CIDAS	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável.
CIDES	Cons. Público Interm. de Des. Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.
CIMASAS	Consórcio Interm. dos Mun. da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário.
CONDAPAV	Consórcio Público para Des. da Micro Região do Alto Paraopeba e Vertentes.
CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional.
CORESAB	Consórcio Regional de Saneamento Básico Central de Minas.
CPGRS	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos.
CISAB Zona da Mata	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais.
ECOTRES	Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos.
4 AMBIENTAL	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental.
CIGEDAS Vertentes	Consórcio Interm. de Gestão e Des. Ambiental Sustentável das Vertentes.
RIDES	Consórcio Intermunicipal da Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável.
CIGRSES	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos do Entorno de Salinas.
CONSANE	Consórcio Regional de Saneamento Básico
CIDERSU	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável.
CIMAJE	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Jequitinhonha.
CODAMMA	Consórcio de Des. da Área dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira

COREMESP	Consórcio Público Interm. para o Des. Sustentável da Região do Médio Espinhaço.
IPER	Iniciativa Pública, Estratégica e Regional.
CIESP	Consórcio Intermunicipal de Especialidades.
CISPAR	Consórcio Público Interm. de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba.

Fonte: Adaptado, FEAM, 2015.

Dos 27 consórcios identificados na ocasião, a FEAM conseguiu contactar 22 e destes, foram contabilizados 239 municípios consorciados, número que representa 28% do total de municípios mineiros. Entretanto, a fundação entendeu que parte dos municípios que se declararam consorciados, não estavam em conformidade como os demais e não constavam no protocolo de intenções. Além disso, por possíveis problemas que não foram especificados, apenas 30% dos consórcios possuíam condições adequadas de operação e gestão (FEAM, 2014).

No último diagnóstico publicado em 2018, com informações do ano base 2017, o número de consórcios identificados subiu para 47, com potencial para atuar na gestão de RSU, entretanto apenas 16 deles se encontram em operação.

Quadro 2 - Consórcios intermunicipais em operação em Minas Gerais em 2017.

Sigla	Nome do consórcio
CONRESOL	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
CIMASAS	Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário
CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional
CPGRS	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos
ECOTRES	Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos
CIDERSU	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável

CONCASS	Consórcio Intermunicipal para a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos
CPGIRS	Consórcio Público para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
CIESP	Consórcio Intermunicipal de Especialidades
4Ambiental	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável
CIGIRS	Consórcio Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
CIMDOCE	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Médio Rio Doce
CIMVA	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço
CIMVALPI	Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga
COMDIN	Consórcio de Municípios para o Desenvolvimento Integrado
CIDES-LESTE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Leste de Minas

Fonte: Adaptado, FEAM, 2018.

Os 17 consórcios identificados como ativos, englobam 91 cidades consorciadas e 141 cidades que apenas utilizam o empreendimento compartilhado pelo consórcio (FEAM, 2018).

Os demais 39 consórcios que não foram classificados como em operação e por isso não foram contemplados no levantamento estão em diferentes estágios de concepção. Alguns em fase de licenciamento ambiental e elaboração de projetos e estudos para definição da unidade de destinação dos RSU, outros estão funcionando mas ainda não definiram o empreendimento a ser compartilhado e uma terceira parcela não apresentaram nenhuma ação em desenvolvimento, e não executaram as etapas fundamentais para a constituição do consórcio de fato, como por exemplo o contrato de rateio (FEAM, 2018; SNIR 2019).

Diante do exposto, a FEAM, junto a SEMAD, SINIR, Advocacia-Geral do Estado e o Ministério Público de Minas Gerais, decidiram formar grupo de trabalho para delinear a cooperação entre os consorciados, visando aumentar a eficiência dos consórcios ativos e garantir que os outros comecem a funcionar regularmente.

2.7 Governança colaborativa como lente de análise para os consórcios públicos

Os estudos e aspectos empíricos e teóricos sobre governança colaborativa aparecem na literatura de maneira multifacetada e em ampla abordagem, como nos campos da economia, ciências políticas e administração pública (MARTINS E COSTA, 2017). Para Ansell e Gash (2008) a governança colaborativa se dá quando os resultados alcançados em colaboração, são compartilhados entres os atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados (ANSELL e GASH, 2008).

Enquanto para Brown, Gong e Jing (2012) as decisões públicas tomadas pelas parcerias na governança colaborativa não seriam viáveis se tomadas por apenas um ator, excluindo as partes interessadas dos processos (BROWN, GONG E JING, 2012). Já Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) têm visão mais ampla e destacam que o termo passa por configurações como gestão colaborativa pública, governança participativa, envolvimento civil e acordos setoriais. Por entenderem que existem influências políticas, jurídicas, socioeconômicas e ambientais, definem como componentes das ações colaborativas, o engajamento com os princípios, a motivação compartilhada e a capacidade de ação conjunta (EMERSON E NABATCHI, 2015).

Assim, o termo “governança colaborativa” implica no gerenciamento das atividades dos diversos atores, instituições públicas e privadas, empresas, poder público e sociedade, a fim de ordenar os diferentes interesses que convergem em uma determinada direção, de forma que os resultados obtidos são diretamente influenciados pela relação desses atores e seu envolvimento (ANSELL e GASH, 2008; CHOI e ROBERTSON, 2014; EMERSON, NABATCHI e BOLOGH, 2012; SANT’ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Claramente a proposta desse modelo de governança se difere de outros por não se resumir no protagonismo estatal, e sim da influência dos interessados nas decisões e da construção de valores, ao invés da centralização estatal, mera participação numérica e foco nos resultados quantificáveis (DENHARDT, 2012; MARTINS E COSTA, 2017).

Se a governança exprime a conjuntura entre os atores envolvidos e a constituição de arranjos institucionais de políticas públicas (ANSELL E GASH, 2008; DENHARDT, 2012), essa se revela como potencial lente de análise no estabelecimento de consórcios públicos intermunicipais. Isso porque, os consórcios, por sua vez, são proposta de solução para problemas públicos tendo em vista a união de esforços dos envolvidos, resultando em ação conjunta. Com a intenção de analisar as sistematizações conceituais a partir da diversidade de

abordagens, para assim constatar os aspectos dos arranjos de governança presentes nos consórcios públicos, destaca-se o estudo de Tonelli Sant'Anna e Abbud (2018), onde os autores propõem uma discussão que vai além de níveis de colaboração, evidenciando as propriedades que são divididas nos elementos antecedentes, do processo de colaboração e de resultados do processo ().

Os antecedentes caracterizam-se como a base de onde o processo de colaboração começa e produz resultados e são vistas como a entrada das ideias e valores dos interessados nas decisões (TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018). São propriedades que delineiam os antecedentes apresentados pelos autores: **Múltiplos atores**, onde a interação entre vários atores (sejam públicos ou privados) com habilidades distintas é evidenciada legitimando o processo colaborativo (ANSELL E GASH, 2008; FREEMAN, 1997; TANG E TANG, 2014); **Objetivos em Comum**, os envolvidos devem manter o foco e o entendimento que o sucesso da colaboração é garantido se eles conciliarem os interesses por vezes divergentes (ANSELL E GASH, 2008); **Liderança Facilitadora**, o líder, reconhecido pela rede, constrói a colaboração dos participantes e garante o bom funcionamento das regras estabelecidas em comum acordo (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012); **Regras Preliminares**, algumas regras devem ser claras logo no começo e continuar como um processo contínuo, onde além de as seguirem os atores participam do processo de definição (ULIBARRI, 2015; TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018); **Interdependência**, percepção de que ações individuais não alcançam os objetivos comumente traçados no processo colaborativo; e **Investimentos Iniciais**, necessário para que o processo se inicie, incluindo recursos tangíveis e intangíveis (TANG E TANG, 2014).

No processo de colaboração, definido como o centro do mecanismo, onde se estabelece um processo cíclico e interativo de difícil representação, apresentam-se os seguintes pressupostos: **Processo Deliberativo Inclusivo**, referente à participação efetiva dos envolvidos, tornando possível a intervenção de todos nos processos decisórios (ANSELL E GASH, 2008; EMERSON E NABATCHI, 2015); **Compromisso com o Processo**, para manutenção da colaboração e sua consolidação (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016; TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018); **Construção de Confiança**, as parcerias se firmam por mais tempo e mais eficazmente quando existem elevados níveis de confiança entre os envolvidos e na rede colaborativa (TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018); **Relacionamento Interno e Externo**, da comunidade e autoridades proporcionam o

entendimento destes em relação a colaboração existente e geram a expansão de parcerias; **Consenso**, é importante para que as decisões tomadas sejam as mais vantajosas para todos e que supram as necessidades por mais diferentes que possam ser (ANSELL E GASH, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016; TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018); e a **Gestão do Conhecimento**, facilita e viabiliza a colaboração e negociação que, quando conflitantes, devem ser administrados para que as adversidades sejam cada vez menores e não influenciem negativamente a confiança existente (TANG E TANG, 2014).

Resultados do Processo é essencial para evitar conflitos e problemas de confiança na rede, e é importante que as partes interessadas percebam a equidade e custo de colaboração de cada membro. Abrange, **Múltiplas Fontes de Investimento**, forma de manter a interdependência dos atores e não sobrecarregar um específico, usado para a qualificação e fonte de viabilização para novos programas e contratações (EMERSON E NABATCHI, 2015; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016; TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018); **Prestação de Contas**, importante instrumento de responsabilidade e confiança, que fortalece a participação popular e governamental (FREEMAN,1997); **Discurso e Prática**, onde os frutos dos esforços são refletidos nos resultados alcançados, interferindo diretamente na motivação do atores (TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018); E **Investimento em Novas Habilidades**, para que haja melhorias constantes na rede (FOSTER-FISHMAN et al, 2001).

Figura 4 - Autores pertinentes e propriedades que delineiam os Antecedente.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 5 - Autores pertinentes e propriedades que delineiam Processo de Colaboração.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 6 - Autores pertinentes e propriedades que delineiam Resultados do Processo.



Fonte: Elaboração própria.

No que tange aos consórcios públicos intermunicipais, além dos 553 municípios mineiros envolvidos, um número significativo de outros municípios buscou soluções para adequação às imposições legais por meios não consorciados (CARVALHO et al, 2014; PEIXOTO, 2008). Em termos de investimento, isso significa uma solução mais cara (FREITAS et al., 2010; PRATES, 2010), uma vez que, de acordo com o Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais, “O consórcio permite aos municípios realizarem contratações de profissionais especializados com custo diluído, compras conjuntas por meio de licitação compartilhada, capacitam seus profissionais, elaboração de projetos de água e esgoto para autarquias e reivindicação de recursos nas diversas esferas do governo” (FEAM, 2014). Logo, as dificuldades no estabelecimento de relações pautadas em arranjos colaborativos não são porque elas não sejam interessantes do ponto de vista econômico, mas porque os municípios encontram desafios em constituir ação coletiva e estruturas de governança (RIBEIRO et al 2016; ROCHA et al, 2017).

Nesse contexto, os pressupostos da governança colaborativa se apresentam como uma lente teórica útil para a compreensão desses arranjos intermunicipais, sendo estes a base para analisar a resposta de cada um dos constructos usados na pesquisa (MARTINS E COSTA, 2017; ROCHA et al, 2017).

3 METODOLOGIA

Para coleta de dados deste estudo foi realizada a aplicação de um questionário online, enviado a todos os atores identificados em cada um dos 35 consórcios ativos de Minas Gerais até fevereiro de 2017. As informações de quantos consórcios estavam ativos e quais eram, foram cedidas em contato direto com a FEAM nesse mesmo ano. As perguntas foram estruturadas em concordância com os 15 aspectos que delineiam a governança colaborativa do estudo de Sant’anna, Tonelli, Abbud (2016).

Na primeira parte do questionário, os respondentes deveriam assinalar obrigatoriamente a opção, em uma escala tipo Likert (CLASON E DORMODY, 1994), entre “sem importância”, “pouco importante”, “importante” e “muito importante” que mais se encaixaria seu nível de concordância em cada uma das afirmações. Na segunda parte os atores deveriam responder “sim”, “sim, mas parcialmente”, “não” ou “não sei responder” se os mesmos aspectos aconteciam de fato no consórcio no qual faz parte. Além dos constructos direcionados a governança colaborativa, o questionário possuía perguntas quanto as características dos respondentes, e um espaço livre, para comentários. O questionário foi aplicado de forma a assegurar o anonimato dos respondentes.

Dos 35 consórcios identificados como ativos, reuniu-se 413 e-mails de atores envolvidos. Estes foram obtidos por meio de pesquisa online, ou contato com membros indiretamente ligados aos consórcios. No período de 28/11/2016 a 01/02/2017 foram feitos quatro envios aos contatos estabelecidos, sendo o primeiro a todos os e-mails levantados e os seguintes de acordo com o retorno, logo, conforme o respondente fosse identificado no controle dos questionários, o reenvio não acontecia.

Dos e-mails enviados, 53 retornaram por falhas como e-mails invalidados, o que representa cerca de 13%. Ao final do prazo para responder ao questionário, em 27/02/2017, 71 respostas foram contabilizadas, o que representa cerca de 20% dos e-mails validos enviados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No Quadro 01, apresentam-se os consórcios que participaram da pesquisa, com a resposta de pelo menos um dos atores identificados.

Quadro 3 - Consórcios que participaram da pesquisa.

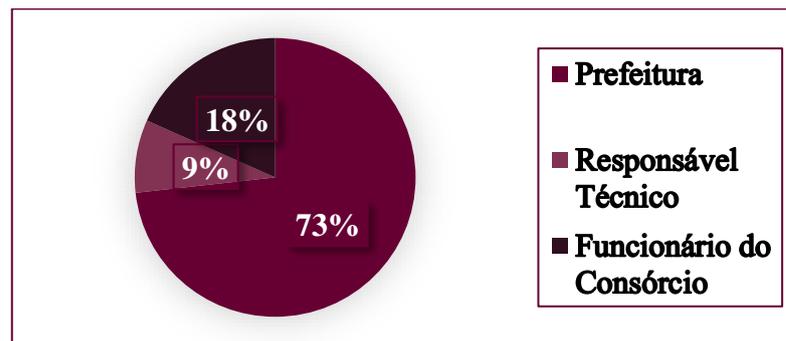
Sigla	Consócio
CIAS Centro Oeste	Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário do Centro Oeste Mineiro.
CIDAS	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável.
CIDES	Cons. Público Interm. de Des. Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.
CIMASAS	Consórcio Interm. dos Mun. da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário.
CONDAPAV	Consórcio Público para Des. da Micro Região do Alto Paraopeba e Vertentes.
CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional.
CORESAB	Consórcio Regional de Saneamento Básico Central de Minas.
CPGRS	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos.
CISAB Zona da Mata	Consorcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais.
ECOTRES	Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos.
4 AMBIENTAL	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental.
CIGEDAS Vertentes	Consórcio Interm. de Gestão e Des. Ambiental Sustentável das Vertentes.
RIDES	Consórcio Intermunicipal da Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável.
CIGRSES	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos do Entorno de Salinas.
CONSANE	Consórcio Regional de Saneamento Básico
CIDERSU	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável.
CIMAJE	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Jequitinhonha.
CODAMMA	Consórcio de Des. da Área dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira .

COREMESP	Consórcio Público Interm. para o Des. Sustentável da Região do Médio Espinhaço.
IPER	Iniciativa Pública, Estratégica e Regional.
CIESP	Consórcio Intermunicipal de Especialidades.
CISPAR	Consórcio Público Interm. de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba.

Fonte: elaboração própria.

Responderam à pesquisa 22 dos 35 consórcios ativos em 2015, representando cerca de 300 municípios. Dentre os respondentes estão prefeitos, secretários do meio ambiente e servidores das prefeituras, funcionários do consórcio, engenheiro responsável ou outros, como ilustrado na Gráfico 1.

Gráfico 1 - Atores envolvidos entrevistados na pesquisa.



Fonte: elaboração própria.

Procedeu-se o tratamento estatístico dos dados no programa SPSS versão 22.0 para Windows (SPSS Inc., 2017). Utilizaram-se tabulações cruzadas para avaliar a associação entre a variável “atores” e os constructos da segunda parte do questionário; tabelas de frequência para análise descritiva, modo e mediana; cluster em análise de agrupamento e ANOVA comparando as médias de amostras independentes.

As respostas da primeira parte do questionário permitem fazer inferências quanto à percepção dos respondentes sobre os aspectos que delineiam a governança colaborativa, traçados por TONELLI, SANT’ANNA; ABBUD (2018). Como por exemplo, o nível de importância dos elementos para o arranjo colaborativo, uma vez que a maior parte dos respondentes – média de 97% - de acordo com sua percepção, considera muito importante ou

importante, para o consórcio, cada constructo. Porém, quando a análise é feita na segunda parte, em que foi questionado aos atores, se os aspectos da governança colaborativa são percebidos no consórcio no qual ele faz parte, surgiram discrepâncias em relação às respostas anteriores.

No estudo realizado por Rocha et al (2017), os autores observaram que a governança colaborativa, por meio dos aspectos que a delineiam, se manifesta nos consórcios públicos intermunicipais em todas as partes de sua concepção e por vezes, em mais de uma situação. Isso porque, considera-se que a governança colaborativa está na base de qualquer ação coletiva, e intrínseca ao sistema (CHOI e ROBERTSON, 2014; ROCHA et al, 2017).

Nesse sentido, as respostas da segunda parte do questionário foram apresentadas de acordo com a estrutura geral desenhada por TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD (2018), de forma a destacar os elementos centrais da governança colaborativa, por meio de suas propriedades e em termos de Antecedentes, Processo de Colaboração e Resultados do Processo.

Assim, acredita-se que há a possibilidade de acentuar as discordâncias e propor melhorias nos processos e na tomada de decisão, de acordo com os elementos colaborativos.

4.1 Antecedentes

A primeira propriedade destacada por TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD (2018), em termos de Antecedentes, é a contribuição de **Múltiplos Atores**. Segundo FREEMAN (1997) essa sinergia torna legítimo o processo colaborativo. Na concepção dos consórcios, deve se considerar os atores sociais, por meio da análise dos perfis socioeconômicos da população de cada município envolvido e os aspectos regionais e logísticos que podem influenciar diretamente na produção dos RSU (PEIXOTO, 2008). A percepção dos respondentes em relação ao seu envolvimento nos processos de tomada de decisão e de acesso a recursos revela um resultado positivo, uma vez que 81,7% dos respondentes afirmaram estar envolvidos. Acredita-se que os 18,3% das respostas negativas estão relacionadas majoritariamente ao acesso a recursos, propriedade marcada por comentários dos respondentes, como será visto adiante.

Para administrar as adversidades, e delinear os arranjos que devem ser implantados no consórcio, é necessário se chegar a um **Objetivo em Comum**. Estabelecer o objetivo central do consórcio torna essa parte uma das mais importantes da contratação (PEIXOTO, 2008). Com equidade as forças convergem na mesma direção e os ganhos serão coletivos (ANSELL e

GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012). Na visão da maioria dos respondentes (87,3%) os objetivos definidos pelo consórcio correspondem às necessidades da rede.

Os atores reconhecerem o propósito do consórcio no qual fazem parte é de extrema importância, já que é em prol desses objetivos que os responsáveis pelos municípios devem deixar as adversidades e os interesses pessoais de lado e pensar no melhor para o conjunto.

A mediação de todo esse processo deve ser feita por um **Líder** reconhecido. Além de mediar um consenso entre as partes, ele deve estipular as melhores soluções agindo como intermediador imparcial e facilitando o processo de colaboração entre os participantes (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012). Dos 28,2% dos atores que não sabem se existe ou não reconhecem a liderança na rede, 70% são ligados a prefeitura. Essa ocorrência pode ser explicada pela falta de consciência dos atores públicos face a um líder distinto na rede (BASON, 2010) e revela a dificuldade dos gestores em comprometer-se ao que foi estabelecido.

Suspeitasse que isso pode acontecer por eles acreditarem que a partir do momento que reconhecem um líder, devem submeter-se a imposições, apesar desta não ser uma característica legítima da liderança.

Para atingir os objetivos do consórcio e chegar a um consenso dos múltiplos atores sobre as soluções mais adequadas a serem tomadas é necessário que estes percebam que os resultados só serão atingidos por meio da **Interdependência**. Ou seja, sozinhos eles não alcançarão os objetivos do consórcio (ANSELL e GASH, 2008; FREEDMAN, 1997). Nesse sentido, é interessante analisar a percepção dos 22,2% dos respondentes que estão vinculados à prefeitura, que afirmam não estar atuando em interdependência. Quando os gestores públicos se julgam independentes dos atores sociais, as políticas públicas tornam-se improdutivas (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016 abut NEWMAN ET AL, 2004).

Após a contratação do consórcio, serão necessários **Investimentos Iniciais** para a infraestrutura proposta no protocolo e para o desenvolvimento de pessoas do consórcio. Na percepção de 38% envolvidos nos consórcios mineiros, a captação inicial de recursos é falha. O que pode ser percebido nos seguintes comentários:

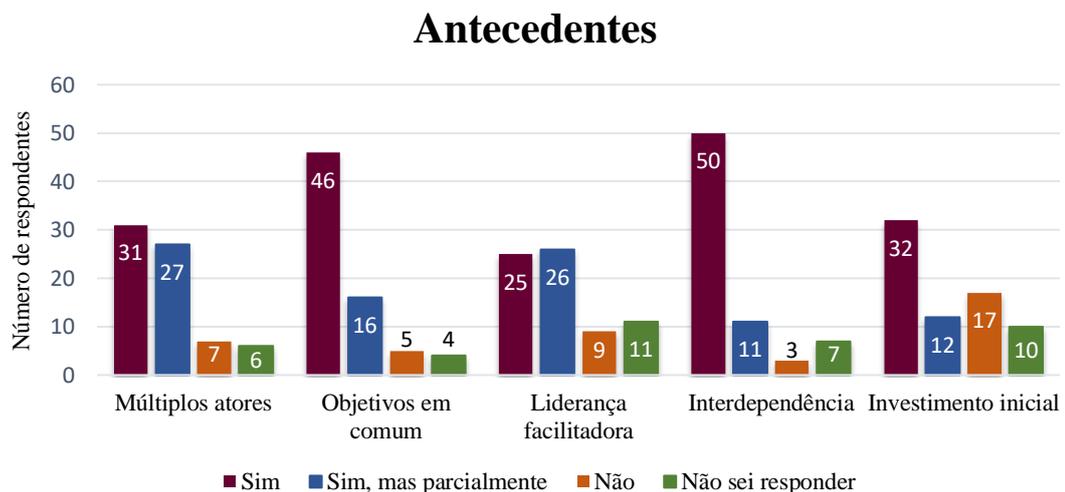
E ainda que houvesse mais organização por parte do governo federal, no que concerne às exigências legais hoje existentes. As exigências existem, mas não o meio para financiar o desenvolvimento e a execução dos projetos para cumpri-las (SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE A).

Atualmente o município necessita executar a construção de uma Usina de Triagem e Compostagem, porém não possui condições financeiras para construção da infraestrutura e maquinário (SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE B).

As queixas mais recorrentes da pesquisa foram acerca de recursos financeiros, desde a fase de investimentos iniciais até o investimento em novas habilidades, que por vezes, demanda de recursos para acontecer e será apresentado adiante.

A observação é feita principalmente por parte dos membros ligados a prefeitura. São eles que gerenciam a captação dos recursos e majoritariamente, a distribuição, mediante a priorização das atividades e projetos a serem realizados pelos consórcios

Gráfico 2 - Resumo das respostas de cada pressuposto analisado em Antecedentes.



Fonte: Elaboração própria.

4.2 Processo de colaboração

No processo de colaboração, TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD (2018), reforça que em um **Processo Deliberativo Inclusivo**, todos os atores têm a autonomia de interferir e sua participação é levada em conta na decisão final (ANSELL e GASH, 2008; EMERSON e NABATCHI, 2015; FREEMAN, 1997). Nesta pesquisa este é o ponto de maior lacuna em todo o processo colaborativo. Se por um lado, os respondentes concordam com a importância de todos terem oportunidade de participar e influenciar o processo decisório (resultado da primeira

parte do questionário), por outro, 24% deles afirmam não participar junto a todos os outros municípios e 55% ainda indica que a sociedade civil não participa de forma ativa no processo.

Faz-se necessário então desenvolver mecanismos de inclusão e responsabilização, uma vez que a deliberação implica em responsabilidades (TONELLI, SANT'ANNA; ABBUD, 2018) para que os atores percebam que sua participação promove ou não certos resultados e ganhos para o arranjo.

Apesar da pesquisa não ter sido aplicada aos atores sociais, uma das consequências apontadas na falta de deliberação inclusiva é expressa no desconhecimento da população sobre as ações consorciadas do município que residem e até da rejeição e resistência em momentos em que sua participação é solicitada, como na convocação de audiências públicas (FREITAS et al., 2010; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007).

Estabelecido o acordo formal por meio da elaboração do protocolo de intenções, os consorciados têm que demonstrar **Compromisso com o Processo**. Todos devem se compromissar com a formação e manutenção da colaboração (EMERSON, NABATCHI E BALOGH, 2012; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007), visando meios de construção da coletividade e não para benefícios próprios a projetos de grupos restritos (SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016). Responderam estar comprometidos, 76% dos entrevistados.

As respostas negativas podem estar vinculadas a diversos motivos e as negativas de outros pressupostos da pesquisa. Percebe-se uma tendência de quem não sente confiança na rede ou que não considera o processo deliberativo inclusivo, por exemplo, a também não estar comprometido.

É preciso que os envolvidos tenham **Confiança**, principalmente após a sentença final do Protocolo de Intenções e que todos assinem para sentirem se estimulados a desempenhar seus respectivos papéis no consórcio (ANSELL e GASH, 2008; WEBER, LOVRICH, E GAFFNEY, 2007). Visto que, 87,3% dos entrevistados se sentem em ambiente de confiança, ao mesmo passo que a maioria (76%) se sente motivado, o estudo desenvolvido por Sant'Anna, Tonelli e Abbud (2016) é reforçado, uma vez que os autores relatam que a falta de confiança entre as partes impossibilita o compartilhamento do conhecimento, a motivação para a participação no processo deliberativo e a durabilidade da colaboração.

Há um consenso entre os autores e 81,7% dos respondentes, de que, após a contratação do consórcio, os consorciados, devem manter **Relações Internas e Externas** à rede. Sendo estas essenciais à continuidade dos consórcios e possível expansão dos mesmos.

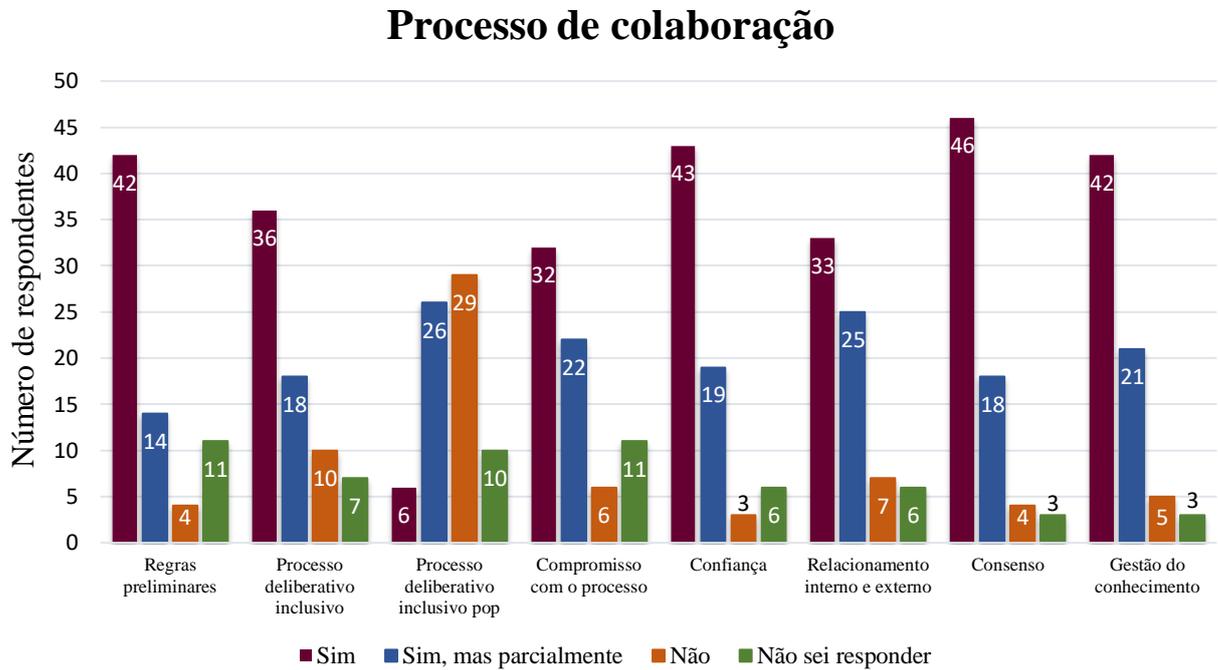
Para atingir o objetivo central dos consórcios públicos na gestão de resíduos sólidos urbanos e a partir daí definir as ações que satisfazem as necessidades do conjunto, é necessário **Buscar pelo Consenso** entre as partes. Só assim poderão chegar a um entendimento comum sobre os problemas e as possíveis soluções (ANSELL E GASH, 2008; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007) e o convencimento de que algumas decisões são mais vantajosas para a rede (ROBERTSON e CHOI, 2012). Esse pressuposto foi o que apresentou maior margem de concordância: 90,1% dos entrevistados consideram estarem buscando pelo consenso no consórcio no qual participam. Esse é o ponto mais positivo da pesquisa e demonstra que apesar de haver lacunas reconhecidas pelos próprios atores, eles concordam de que as possíveis soluções só serão alcançadas a partir de um consenso entre eles.

O Busca pelo Consenso junto ao Processo Deliberativo Inclusivo é considerado característica típica da governança colaborativa, que a difere dos demais tipos de governança, sendo assim, de extrema importância para a manutenção da rede (ANSELL E GASH, 2008; FREEMAN, 1997; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Já em relação ao constructo **Gestão do conhecimento**, 24% dos respondentes não souberam responder ou disseram que não compartilham de conhecimentos, saberes e práticas, e assim pondera-se a possibilidade de conflitos nos componentes de conhecimento (BUUREN, 2009), uma vez que, é indispensável a rede identificar as demandas de cada municipalidade. Logo, existem visões destoantes das reais necessidades de alguns municípios, principalmente considerando que conhecimento é uma das maiores fontes de fragmentação e discordância em redes de governança (BUUREN, 2009; WEBER e KHADEMIAN, 2008; SANT'ANNA, TONELLI E ABBUD, 2016).

Por meio de um **Acordo Formal** que se delinea as regras e define-se as responsabilidades e obrigações de cada parte beneficiada (FREEMAN, 1997). Se 90% dos respondentes está de acordo com ações a serem tomadas para resolver os problemas da rede, mas 21,1% destes não concordam com a equidade das responsabilidades e custos que cada membro deve arcar, há discordância na instituição da colaboração da rede.

Gráfico 3 - Resumo das respostas de cada pressuposto analisado em Processo de colaboração.



Fonte: Elaboração própria.

4.3 Resultados do processo

Em Resultados, manter um bom relacionamento garante boa imagem à rede e atrai **Múltiplas Fontes de Investimento**, contribuindo para manutenção da interdependência e não sobrecarregando um único ator, além de atribuir caráter autônomo ao consórcio (EMERSON e NABATCHI; 2015; PEIXOTO, 2008; WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007). Dos respondentes, 45,1% afirmam não ter acesso ou desconhecer diversas fontes de investimento no consórcio no qual participam.

A **Prestação de Contas** deve estar presente em todas as etapas de contratação do consórcio, desde os estudos de viabilidade até durante o funcionamento do mesmo (FUNASA, 2013; PEIXOTO, 2008). Já que a transparência das ações é fundamental para evitar divergências e consolidar a participação (BINGHAM, 2010; FREEMAN, 1997). Na pesquisa, 28,2% dos atores não souberam responder ou afirmaram não haver prestação de contas periódicas e públicas no consórcio no qual fazem parte, o que retoma mais uma vez a discussão da participação deliberativa e inclusiva dos atores.

Sendo assim, o fato de quase metade dos respondentes afirmarem que não tem acesso as fontes de investimento, pode estar ligado a dois fatores principais. O primeiro, é a não participação ou desconhecimento na prestação de contas do consórcio. E o segundo, é a necessidade de protesto em prol de mais investimentos aos consórcios, fato que pode ser aferido pelos diversos comentários recebidos sobre isso, como no exemplo a seguir.

Falta de disponibilização de recursos financeiros para implantação efetiva do consórcio (PREFEITO A).

Dito posto, os dados relativos à gestão financeira do consórcio devem acessíveis aos envolvidos, já que influencia diretamente na confiança e conseqüentemente no envolvimento efetivo dos mesmos.

Para que o consórcio cumpra com suas metas e atinja o objetivo definido no começo de sua estruturação a **Prática** deve ser seguida a fim de justificar o **Discurso**. Resume-se em visualizar a coerência entre aplicabilidade e discurso, com o propósito de estimular a ação dos envolvidos (WEBER, LOVRICH E GAFFNEY, 2007). Os 42,3% dos que divergem, ou seja, não reconhecem a coesão entre a teoria e o que é praticado pelo consórcio no qual participam, desperta ponderações em relação a ação dos envolvidos.

A conduta pode ser diferente do acordado formalmente por questões de gestão ou até mesmo de negligência, e este último, diretamente ligado a falta de compromisso com o processo, confiança na rede ou participação inclusiva. Em termos de gestão por exemplo, alguns respondentes afirmaram que apesar do consórcio ter o aterro sanitário para os municípios fazerem uso, não o fazem visto a logística de transporte, como no comentário de respondente:

Este consórcio fica inviável para o município X tendo em vista a logística para o transporte dos resíduos (PREFEITO B).

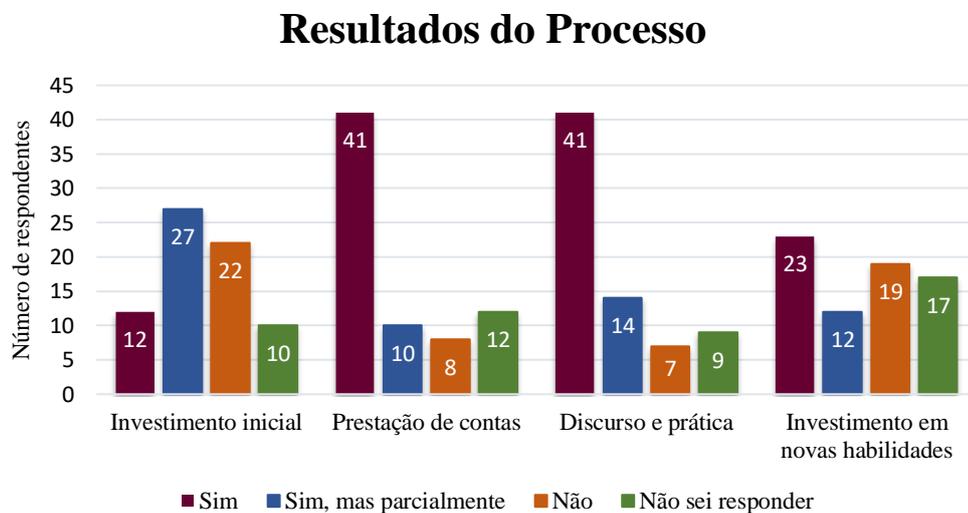
Novas contratações e atribuições proporcionam **Investimentos em Novas Habilidades**, favorecendo melhorias constantes no sistema. Dos consorciados que participaram da pesquisa, 50,7% afirmam não haver investimentos em novas habilidades. E esse fato acarreta problemas na estrutura de incentivos (ARRETCHE, 1999) e no desenvolvimento do instrumento de gestão.

Por vezes, o objetivo do consórcio é definido a partir de um desejo individual que supre necessidades particulares e não do coletivo, em razão do desconhecimento de parte dos consorciados na estruturação do instrumento. O que gera desmotivação e ineficiência. Fato destacado por um respondente quando diz:

As prática e resultados dos consórcios só não são mais coerentes devido os gestores (prefeitos) em sua maioria desconhecerem as vantagens inúmeras de um consórcio, é preciso que se faça uma campanha, curso de capacitação ou esclarecimento para que suas ações surtam melhores efeitos (FUNCIONÁRIO DO CONSÓRCIO A).

Com essa afirmação é possível perceber a existência de grandes problemas na estruturação dos consórcios, caracterizando-se como uma das justificativas para o fato de 70% deles estarem fora dos padrões legais impostos (FEAM, 2014).

Gráfico 4 - Resumo das respostas de cada pressuposto analisado em Resultados do Processo.



Fonte: Elaboração própria.

Após analisar as relações existentes entre as partes de constituição de um consórcio público intermunicipal e os elementos da governança colaborativa, por meio de tabelas cruzadas e estatística descritiva, foram feitos ensaios de cluster, para perceber se os dados seguem uma tendência de agrupamento. Dessa maneira, foi possível perceber que atores ligados diretamente à prefeitura tenderam mais a resposta “não” se comparado às outras duas classes de envolvidos (responsável técnico e funcionário do consórcio). Também são estes que tenderam a responder mais vezes a opção “não sei responder”.

Se por um lado, percebe-se o esforço das prefeituras em tentar constituir arranjos colaborativos a fim de solucionar a problemática da gestão dos resíduos sólidos de seus municípios e a insatisfação em relação ao mesmo, seja pelas lacunas administrativas que tornam o instrumento ineficiente, seja por falta da disponibilização de recursos financeiros, por outro

lado, identifica-se nesses atores, a dificuldade de assumir as próprias fraquezas e de se constituir a colaboração.

4.4 Proposições para o desenvolvimento de aspectos da Governança Colaborativa

Após pontuar as lacunas observadas nos consórcios que participaram da pesquisa, mediante a investigação da concepção dos atores envolvidos frente a importantes aspectos da governança colaborativa, faz-se necessário traçar caminhos a serem perseguidos a fim de se alcançar uma melhor atuação dos consórcios na gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Sendo assim, foram sintetizados alguns os aspectos com mais respostas negativas e as respectivas sugestões de ações para melhorias no que tange a falta ou a falha desses elementos nas ações consorciadas.

Sugere-se que os demais, não contemplados de observações, podem ser construídos e lapidados de acordo com as necessidades de cada consórcio e levando em consideração o que foi apresentado. Acredita-se ainda, que alguns aspectos são desenvolvidos mediante o progresso de outros.

Processo deliberativo inclusivo

- Ampliar os canais de comunicação entre os envolvidos, por meio de reuniões e assembleias. Fazer uso de mecanismos que viabilizam a participação de todos em decisões importantes para o consórcio, levando em consideração as sugestões e retornando aos atores os motivos pelos quais sua opinião foi considerada ou não (cultura do feedback).
- Em relação aos atores sociais: envolver a comunidade no processo decisório desde o início, para que se sintam parte do processo, queiram contribuir e tenham confiança na rede.

Prestação de contas

- Criar o hábito de fazer o repasse dos gastos do consórcio, de forma transparente e acessível, seja nos momentos de reuniões, seja por meio de espaços online destinados a comunicação entre os envolvidos. Bem como possibilitar que os próprios atores solicitem os repasses.

Discurso e Prática

- Definir de forma clara os objetivos e as responsabilidades dos atores, para que o consórcio cumpra com sua finalidade. Deve ser acordado entre todos desde o rateio do protocolo de intenções.

Fontes de investimento e investimentos iniciais

- Garantir o enquadramento nas categorias de benefícios e incentivos fiscais e financeiros destinados as ações consórciadas.
- Planejar para que cada município integrante tenha uma UTC, para triagem, venda e aproveitamento de recicláveis e matéria orgânica. Com isso, a quantidade de resíduos destinados ao aterro diminui, reduzindo os custos e aumentando a vida útil do aterro.
- Assegurar que todos estejam em equidade em relação a gestão dos recursos existentes, a depender do porte do município, da capacidade técnica, entre outros.

Liderança facilitadora

- Formar comissão de assuntos decisórios por meio de eleição, e nomear um representante através de um consenso. Estes devem intermediar de forma imparcial direcionando as decisões. Entretanto, estas devem ser acordadas entre todos.

5 CONCLUSÕES

O estudo apontou aspectos notórios nas relações de colaboração existentes nos consórcios públicos. A primeira ressalva é a confirmação dos envolvidos do alto nível de importância dos elementos da Governança Colaborativa para o arranjo. Os atores reconhecem a relevância dos mecanismos de colaboração.

Entretanto, a pesquisa revelou que alguns elementos presentes em toda a estruturação geral de **Antecedentes, Processo de Colaboração e Resultados** merecem atenção.

Em **Antecedentes**, liderança facilitadora e investimentos iniciais precisam ser consolidados e reconhecidos para se proporcionar a colaboração.

No **Processo de Colaboração**, o pressuposto de maior divergência foi **Processo Deliberativo inclusivo**. E apesar dos demais pontos observados nessa etapa terem apresentado níveis de concordância satisfatórios, as lacunas na deliberação expõem problemas na consolidação da governança colaborativa.

O “**Resultados do Processo**” foi a etapa onde mais se notou divergências, em Múltiplas Fontes de Investimento, Discurso e Prática e Investimento em Novas Habilidades.

A pesquisa revela que as maiores dificuldades na consolidação do arranjo colaborativo, frente às propriedades destacada, podem ser organizadas em duas frentes: deliberação inclusiva e na sustentabilidade econômico-financeira. No tocante a esse debate, a deliberação realmente inclusiva influencia positivamente o compromisso com o processo, a gestão do conhecimento, construção da confiança e no consenso. A gestão financeira em investimentos em novas habilidades, financiamentos e no apoio técnico necessário nas atividades realizadas nos consórcios. E esses aspectos se mostraram muito relevantes na percepção dos entrevistados.

Uma vez identificados essas perspectivas, aponta-se a necessidade de ações pontuais visando a integração de todos os atores envolvidos e a melhoria de todo o processo de colaboração, para que os consórcios se tornem mais efetivos.

Dessa forma, esse estudo cumpre com objetivo de delinear a percepção dos agentes públicos atuantes na gestão de consórcios públicos intermunicipais em Minas Gerais, em relação a conceito de Governança Colaborativa. Esta por sua vez, foi reafirmada como importante instrumento de viabilização do arranjo. Além disso, apresentou algumas relações existentes entre os elementos identificados e sugeriu possíveis intervenções a serem executadas.

Percebe-se ainda, a necessidade de estudos complementares para se definir com maior clareza os problemas dos arranjos colaborativos, parte deles explorados neste trabalho. Visto que, a dificuldade de se compreender alguns aspectos pode estar relacionada a percepção do poder público em considerar as determinações legais como puramente obrigações a serem seguidas e não como instrumentos de melhoria da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017**. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.abrelpe.org.br/panorama_edicoes.cfm>. Acesso em: 13 outubro 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018**. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.abrelpe.org.br/panorama_edicoes.cfm>. Acesso em: 13 outubro 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2016**. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.abrelpe.org.br/panorama_edicoes.cfm>. Acesso em: 22 novembro 2018.

ANJOS, P. A.; AMARAL, K. J.; FISCHER, K. M. Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos Urbanos na perspectiva regional do Paraná. Santa Cruz do Sul, **Redes**, v. 21, nº 2, p. 131 - 159, 2016.

ANDRADE, Rafael M. D.; FERREIRA, João A. A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização. **Redes**. v. 6, p. 7-22, 2011.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 18, n. 4, p. 543-571, Oct 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n.40, p. 111-41, 1999.

BALDISSERA, D. S. **Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. Dissertação (Mestre em Administração Pública) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 50. 2015.

BASON, C. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. Grã Bretanha: **The Police Press**. p. 23-24, 2010.

BINGHAM, L.B. The next generation of administrative law: building the legal infrastructure for collaborative governance. **Wisconsin law review**. p. 297-356, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 45.824, de 20 de dezembro de 2011**. Brasília: Diário Oficial da União, 2011. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=20034> >. Acesso em: 02 de junho de 2018.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 29-05 de 2019.

BRASIL. **Normas Gerais de Contratação de Consórcios Públicos** (Lei nº 11.107/2005). Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2017

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos** (Lei nº 12.305/2010). Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm >. Acesso em: 19 de maio de 2016

BROWN, T.L.; GONG, T.; JING, Y. Collaborative governance in mainland china and Hong Kong: introductory essay. **International Public Management Journal**. V. 15, n. 4, p. 393–404, 2012

BUUREN, A.V.; Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. **International Public Management Journal**, 12(2), 208–235, 2009.

CARVALHO, V. E. C.; CARMO, J. R.; FREITAS, A. R. G. Consórcios públicos para a gestão de resíduos sólidos urbanos em minas gerais: uma alternativa para a problemática do lixo. V Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, 2014. **Anais...** Belo Horizonte, 2014.

CEZAR, P. S. M. C. **Consórcios Públicos e o princípio da eficiência na administração pública**. Monografia. Faculdade de Direito – UFMG. Belo Horizonte, 2008.

CHOI, T.; ROBERTSON, P.J. Caucuses in Collaborative Governance: Modeling the Effects of Structure, Power, and Problem Complexity. **International Public Management Journal**. V. 17, n. 2, p. 224–254, 2014.

CLASON, D.L.; DORMODY, T.J. Analyzing Data Measured by Individual Likert-Type Items. **Journal of Agricultural Education**. v. 35, p. 31-35. 1994.

DENHARDT, 2012. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning. p. 367, 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p.717- 2015.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.22, n. 1, p. 1-29, Jan 2012.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Cartilha de orientação aos consórcios**. 2017. Disponível em <http://www.feam.br/images/stories/2016/RESIDUOS/MINAS_SEM_LIX%C3%95ES/CARTILHA_DE_ORIENTA%C3%87%C3%95ES_AOS_CONS%C3%93RCIOS_base_3.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2016

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Classificação e Panorama da Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais ANO BASE 2014**. 2014. Disponível em <http://www.feam.br/images/stories/2015/MINAS_SEM_LIXOES/ARQUIVOS/Classifica%C3%A7%C3%A3o_e_Panorama_2014_para_Ascm_06_05_2015.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2016

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais**. 2015 Disponível em <http://www.feam.br/images/stories/2015/MINAS_SEM_LIXOES/ARQUIVOS/diagnostico-consrcios-grsu-mg-bolsa-feam_fapemig_v12_sitefeam%202.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2016

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Panorama da Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais ANO BASE 2017**. 2018 Disponível em <http://www.feam.br/images/stories/2015/MINAS_SEM_LIXOES/ARQUIVOS/Classifica%C3%A7%C3%A3o_e_Panorama_2014_para_Ascm_06_05_2015.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2016

FILIPPIM, E. S.; MOREIRA, E. A.; CETOLIN, S.F. Consórcios Públicos e Desenvolvimento: o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, 2018.

FOSTER-FISHMAN, P.G.; BERKOWITZ, S.L.; LOUNSBURY, D.W. Building Collaborative Capacity in Community. **American Journal of Community Psychology**, V.29, N.2,241-261, 2001.

FREEMAN, J. Collaborative governance in the administrative state. **Ucla Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-98, Oct 1997.

FREITAS JR., D. B.; LEITE, D. M. Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: Redes para a Prestação Eficiente de Serviços ao Cidadão. EnAnpade, 2010. **Anais...** Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb1375.pdf> >. Acesso em 25.05.16

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. **Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento**. Cooperação Técnica Funasa/ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - Assemae. Brasília, 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. **Manual de orientações técnicas para elaboração de propostas para o programa de funasa**. Assemae. Brasília, 20+B48.

FUNDAÇÃO OWALDO CRUZ. Disponível em<<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/revista-radis-chama-atencao-para-o-encerramento-do-prazo-para-desativacao-dos-lixoes>>. Acesso em 25 de maio de 2016.

GOUVEIA, N. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1503-1510, 2012.

MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. P.; VALLE, T. F. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.52, p. 24-51, 2018.

MARTINS, F.H.; COSTA, R.R. 2017. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial e validação de conteúdo. **Revista Est. de Políticas Públicas**, Chile 2017. p. 11-23.

NEWMAN, J.; BARNES, M.; SULLIVAN, H.; KNOPS, A. Public Participation and Collaborative Governance. **Journal of Social Policy**, V. 33 (2), 203 – 223, April 2004.

PRATES, A. M. Q. Os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. **Cosap** 2010. Acesso em: 29 de maio de 2016

PEIXOTO, J. B. **Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento**. Brasília: FUNASA/ASSEMAE, 2008. Disponível em <http://www.funasa.gov.br/site/wpcontent/files_mf/eng_manualCapacitacao.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

RIBEIRO, H. M. D.; BASTOS, S.; BUGARIN, M. S. Consórcios públicos municipais: uma análise institucional. XLII Encontro Nacional de Economia – ANPEC. **Anais...** 2016.

ROBERTSON, P. J.; CHOI, T. 2012. DELIBERATION, CONSENSUS, AND STAKEHOLDER SATISFACTION A simulation of collaborative governance. **Public Management Review**, v. 14, n. 1, p. 83-103, 2014.

ROCHA, G. V.; TONELLI, D. F.; RIBEIRO, A. G. C.; SANT'ANNA, L. T. CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: UM OLHAR PELA GOVERNANÇA COLABORATIVA. In: XX SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Anais..** São Paulo, 2017.

SANT'ANNA, L. T.; TONELLI, D. F.; ABBUD E. B. Collaborative Governance: a Maturity Level Proposal based on a Scoping Study. XL Encontro da ANPAD -EnANPAD, 2016, **Anais...** Bahia.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: **Cengage Learning**, 2014, p. 158.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (SINIR). **Consulta de Indicadores de Resíduos Sólidos Urbanos, 2010**. Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/consulta-de-indicadores>> Acesso em: 02 junho 2019.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS. **Consulta de Indicadores de Resíduos Sólidos Urbanos, 2019**. Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/consulta-de-indicadores>> Acesso em: 06 novembro 2019.

TANG, C-P.; TANG, S-Y. Managing Incentive Dynamics for Collaborative Governance in Land and Ecological Conservation. **Public Administration Review**, 74 (2), p. 220–231, 2014.

TONELLI, D. F.; SANT'ANNA, L. T; ABBUD E. B; Antecedents, Process, and Equity Outcomes: A study about Collaborative Governance. **Cogent Business & Management**, n.05, p. 1-17, 2018.

ULIBARRI, N. Tracing Process to Performance of Collaborative Governance: A Comparative Case Study of Federal Hydropower Licensing. **Policy Studies Journal**. 2015. V. 43, n. 2, p. 283-308.

WEBER, E.P.; KHADEMIAN, A.M.; Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. **Public Administration Review**, 2008. p. 334-349.

WEBER, E.P.; LOVRICH, N.P.; GAFFNEY, M.J.; Assessing Collaborative Capacity in a Multidimensional World. **Administration & Society**, 2007, v.39, n. 2, p. 194-220.