



ERRATA

“A DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NA REGIÃO DO GRANDE ABC PAULISTA E O PODER LOCAL”

Autor: Hamilton Broglia Feitosa de Lacerda

2

1. No item 1.1. Metodologia, página 9, substituir os três primeiros parágrafos por:

Realizamos o trabalho com base nos estudos de Godoy¹, podendo considerá-lo, como uma pesquisa qualitativa, uma vez que analisa uma situação que precisa ser mais profundamente compreendida no contexto em que ocorre e da qual é parte. Dentre os vários tipos de pesquisa qualitativa classificados pela autora, nosso estudo caracterizou-se como sendo um estudo de caso que se propõe a analisar de forma intensiva uma situação em particular.

O contexto escolhido para nosso estudo de caso é a análise dos novos arranjos institucionais criados no ABC paulista durante os anos 90. Os sujeitos foram os atores políticos envolvidos direta ou indiretamente, com capacidade de influenciar os espaços públicos. O estudo analisa o comportamento dos sujeitos/atores no contexto/cenário na perspectiva de busca de solução para a destinação final do RSU.

Para fundamentação teórica do contexto a ser estudado, foi utilizada a bibliografia que trata da crise do Estado nacional a partir da superação do modelo fordista de desenvolvimento capitalista, como referências.

Os dados para esta pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso foram coletados através de observação participante (na qualidade de cidadão e de vereador em São Caetano do Sul desde 1993) e não participante, documentos oficiais governamentais e dos atores envolvidos e estudos anteriores sobre a organização política institucional regional e as políticas públicas para a destinação do RSU.

2. Na página 40: onde se lê...decreto nº6111 de 5 de Maio de 1975, que criou-se a..., leia-se...Decreto nº6111 de 5 de Maio de 1975, que criou a...; onde se lê CONSULT, leia-se CONSULTI e onde se lê FUMEF, leia-se FUMEFI.
3. Na nota de rodapé n° 15 na página 60, onde se lê...poços de petróleo através de contrato de rico..., leia-se...poços de petróleo através de contratos de risco...
4. Na página 91, em seu primeiro parágrafo, onde se lê,...pagar uma indenização de XXX milhões..., leia-se...pagar uma indenização de 48 milhões de reais...
5. Na página 99, em seu primeiro parágrafo, onde se lê Dos espaços criados..., leia-se ...Dos espaços criados....

¹ GODOY, S. A. Pesquisa qualitativa: Tipos Fundamentais. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, nº 3, pp. 20-29, 1995.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

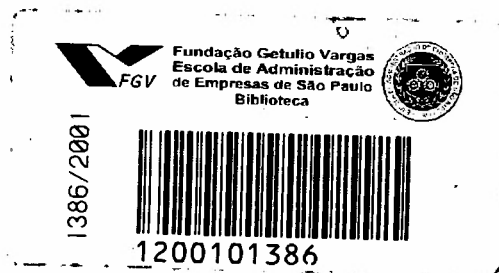
HAMILTON BROGLIA FEITOSA DE LACERDA

A DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NA REGIÃO DO
GRANDE ABC PAULISTA E O PODER LOCAL

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas-EAESP

Área de Concentração: Administração e Política Urbana como requisito para obtenção de título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Celso Augusto Daniel
Co-orientadora: Profa. Maria Christina Siqueira de Souza Campos.



SÃO PAULO
2001

RESUMO

Num quadro de escassez de recursos e de redefinição do papel do Estado, os municípios ganharam papel importante como provedores de novos serviços e de desenvolvimento econômico regional.

A dinâmica de novos arranjos institucionais, com a participação de todos os atores políticos que compõem o poder local possibilita a busca de soluções de graves problemas da localidade, otimizando recursos e apresentando resultados mais eficientes.

Ampliando a lógica da localidade para a união de municípios com mesma identidade social, cultural e econômica, a experiência dos Novos Arranjos Institucionais - Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Câmara Regional do Grande ABC - funcionando como espaços públicos para a busca de soluções de problemas locais, dão mostras de que o poder local de forma descentralizada e democrática, pode propiciar ações planejadas e cooperadas visando o desenvolvimento regional como um todo.

Dessa maneira, os sete municípios do Grande ABC se unem para buscar soluções de problemas comuns, dentre eles a destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos, que é hoje um dos principais problemas urbanos a ser enfrentado.

É neste contexto, de disputa entre os atores políticos na luta por seus interesses, que será demonstrada a possibilidade de se alcançar uma relação entre Estado e Sociedade, em que o interesse público sempre prevaleça.

Palavras Chave: crise do Estado; espaços públicos, Novos Arranjos; poder local, Resíduos Sólidos Urbanos; lixo.

SUMÁRIO

RESUMO	02
SUMÁRIO	03
1. INTRODUÇÃO	05
1.1. Metodologia	09
2. CRISE DO ESTADO	11
2.1. A crise do modelo de desenvolvimento e o Estado	12
2.2. O impasse do Neoliberalismo	14
2.3. Estado brasileiro: crise, reforma e localidade	15
2.4. Reforma e Modelo Gerencial	17
3. LOCALIDADE	20
3.1. O papel da localidade	24
3.2. Novos Arranjos Institucionais	26
3.3. As políticas públicas no Brasil	27
3.4. A nova agenda para os municípios	30
3.5. A Administração Pública Gerencial e a localidade	31
4. PODER LOCAL	33
4.1. Os Atores	35
4.2. Os Atores e sua participação	36
5. AS REGIÕES METROPOLITANAS ANTES E DEPOIS DE 1988	39
5.1. Formato institucional anterior	39
5.2. Formato institucional atual	41
6. RESÍDUOS SÓLIDOS	43
6.1. Conceito	43
6.2. Resíduos Sólidos e a humanidade	44
6.3. Política para os Resíduos Sólidos: conceito	46
7. A PRODUÇÃO DE RSU NO BRASIL, EM SÃO PAULO E NO ABC	50
7.1 O RSU no Brasil	50
7.2. O RSU no estado de São Paulo	51
7.3. O RSU na região metropolitana de São Paulo	52
7.4. Histórico do lixo no ABC	53
7.5. A situação do RSU no ABC hoje	63
8. NOVOS MOMENTOS, NOVOS CAMINHOS	66
8.1. Concessão dos serviços públicos	66
8.2. Caracterizando a situação da região	67
8.3. Buscando novos caminhos	70
8.4. Os espaços públicos criados	72

9.	O GRANDE ABC DEBATENDO A DESTINAÇÃO FINAL DO RSU	79
9.1.	O problema do RSU como prioridade	79
9.2.	O equacionamento do problema	82
9.3.	As ações implementadas	83
9.4.	O comportamento dos Atores Políticos	85
10.	AVALIAÇÃO DO PROCESSO	90
10.1.	O cenário, dos editais até os dias de hoje	90
10.2.	Uma análise econômica da concessão	91
10.3.	As propostas surgidas para aperfeiçoar a gestão do RSU	93
10.4.	Conseqüências e controle da concessão	94
11.	CONCLUSÃO	97
11.1.	Destinação final do RSU do ABC: um desafio a ser encarado	101
ANEXO:	Os destinos finais do lixo: definições e aspectos técnicos	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o lixo produzido nas cidades, ou melhor dizendo, com os resíduos sólidos urbanos, que doravante chamaremos simplesmente de RSU não é nova e muito menos simples. Já estava presente nas primeiras aldeias formadas durante o período neolítico (3.000 a 476 a.C.), quando os seres humanos, a partir do desenvolvimento das atividades agrícolas e pastoris, se tornaram sedentários e viviam em comunidades com pouco mais de algumas centenas de pessoas. Os resíduos produzidos, basicamente orgânicos, já traziam problemas, pois eram fontes de mau cheiro e atração de insetos e doenças. Hoje, na realidade das grandes cidades com milhões de habitantes e com inúmeras atividades econômicas e produtivas, os problemas vão desde a produção que envolve muitas variáveis como quantidade, tipo, características, localização etc, passando pela coleta, até a destinação final do RSU. Tudo isto numa lógica muito mais ampla do ponto de vista da preservação e melhoria do meio ambiente, da saúde pública, da utilização dos recursos financeiros e das mudanças de hábitos da população.

Este trabalho terá como eixo básico o estudo da problemática da destinação final do RSU, pois é o estágio final de todo o processo pelo qual passam os resíduos, processo este que acaba acumulando todos os efeitos negativos dos demais estágios. A destinação final do RSU torna-se mais preocupante e estratégica em se tratando de buscar qualidade de vida para as populações e preservação do meio ambiente. Nas áreas metropolitanas densamente ocupadas e conurbadas as quantidades de resíduos produzidos, grandes dificuldades na obtenção de espaços, os gastos significativos com transporte e com a administração do RSU e a grande deterioração ambiental tornam o problema ainda mais complexo.

A região do Grande ABC paulista, composta pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, é tida como uma das regiões mais ricas e desenvolvidas do país pelo seu potencial populacional e econômico, sendo, ainda, considerada pelas suas características como uma região metropolitana independente da metrópole paulistana. O ABC, com mais de 800km² e cerca de 2 milhões de habitantes, produz em torno de 650.000 ton/ano de lixo urbano, não sendo os mecanismos utilizados hoje pelos

municípios para a destinação destes resíduos eficientes ou terão suas capacidades esgotadas em curto período de tempo. Portanto, a região do Grande ABC passa por uma situação próxima ao colapso no que se refere à destinação final do RSU. Logicamente, medidas mitigatórias que visem à redução dos volumes de resíduos produzidos mesmo que sejam (e devem ser) tomadas não resolvem o problema hoje existente de não haver mais local para onde destinar os resíduos de maneira satisfatória. Dessa maneira, por se tratar de problema comum a todos os sete municípios tem-se buscado soluções conjuntas a partir do entendimento e caracterização da região como um todo e não mais como municípios isoladamente ou até mesmo como um simples aglomerado de cidades.

Este entendimento da região do Grande ABC remete à busca de um conjunto de ações estratégicas que devem ser tomadas justamente na lógica regional, pois muitos dos problemas ocasionados pela história, geografia, processos de urbanização, conurbação etc., não são privilégios desse ou daquele município bem como a solução para estes problemas não poderia ocorrer com uma ação isolada de uma das cidades.

É preciso perceber que não só para solucionar problemas é preciso encarar a questão de forma regional. Também quando pensamos no crescimento e desenvolvimento dos municípios, quanto mais planejadas conjuntamente forem as ações, maior será a eficiência das mesmas fazendo com que os municípios trabalhem de forma cooperada, complementar e integrada buscando atingir os objetivos regionais, sem, contudo, apagar a autonomia própria de cada cidade. Por esse motivo, aliado à pujança do Grande ABC e conseqüente grau de articulação de seus atores políticos, a busca de solução para a destinação do RSU, que envolve várias áreas e políticas diferentes, exige a mudança no comportamento destes atores da comunidade regional, para se adaptarem aos novos tempos e continuarem garantindo seus interesses.

Sendo assim, a preocupação com a destinação final do RSU é vista de maneira diferente pelos vários setores de nossa sociedade, uma vez que envolve uma série de ações e conseqüências, em que a reação varia de acordo com os interesses de cada grupo. A administração do sistema, sua efetivação e o impacto ambiental, as alterações no cotidiano das populações, as grandes somas de recursos envolvidas, a rentabilidade e longevidade do negócio, a importância da política de saúde pública, o caráter de serviço essencial e a responsabilidade constitucional dos municípios tornam a destinação final do RSU um foco de grande atenção para cada um dos vários grupos e setores envolvidos, muitas vezes de forma conflitante. Proprietários de grandes áreas

interessadas na construção de aterros sanitários divergem de empresas construtoras de incineradores, que divergem de autoridades de saúde, que concordam com ambientalistas, mas que discordam da construção do aterro em determinada área, tendo, possivelmente, o apoio do prefeito da cidade A, mas esbarrando na ação dos vereadores da cidade C, enquanto a Sociedade Amigos do Bairro assiste a tudo sem entender nada.

Dessa maneira, através do resgate histórico, pesquisa bibliográfica de estudos feitos anteriormente e acompanhamento das ações realizadas nesta conjuntura, demonstraremos que várias iniciativas de organização da sociedade e do próprio poder público não lograram vitórias, pois foram incapazes de criar um espaço capaz de promover um amplo debate, com a participação efetiva de todos os interessados, para possibilitar o convencimento das partes, a manifestação de suas reivindicações e a busca de consensos.

Com o avanço político de nossa sociedade, em particular no Grande ABC, foi inevitável que os vários grupos e setores sociais interessados no assunto, que doravante chamaremos de atores sociais, buscassem meios para interferir e atingir seus anseios. Nosso objetivo neste estudo é justamente caracterizar a ação do poder local, através de seus atores em torno de um problema contemporâneo, urbano e apaixonante, como a destinação final do RSU.

Estudaremos aqui várias iniciativas tomadas desde o final da década de oitenta, no bojo da crise do Estado e das propostas de reforma, destacando principalmente organismos que se institucionalizaram posteriormente e que proporcionaram condições para se discutir o problema, debater as propostas e buscar as soluções.

Organismos como o Consórcio Intermunicipal, Fórum da Cidadania e Câmara Regional do ABC foram espaços para discussão desses assuntos com grande legitimidade, em que os atores sociais através de suas tradicionais representações ou através da criação de novas formas de representação, atuaram de maneira pública e democrática na busca de seus interesses. Esse processo crescente de criação e ampliação dos espaços públicos, seja do ponto de vista da sua organização, do grau de abrangência em relação aos níveis de governo, do respeito às várias representações da sociedade (mesmo com níveis de organização ainda pouco maduros) e da legitimidade destes espaços demonstra um caminho seguro e eficiente para o planejamento e execução de

ações, em que cada ator, ao mesmo tempo em que participa da decisão, se compromete não só com suas responsabilidades mas também com o todo.

O estudo iniciou-se em 1989 com os primeiros esforços dos prefeitos, das sete cidades do Grande ABC, recém-eleitos, para se organizarem. Esta necessidade visava à união de esforços e o planejamento de ações em médio e longo prazo para a resolução de alguns problemas comuns que envolviam outras esferas de governo, os chamados problemas metropolitanos. Mostraremos que as tentativas passadas advindas do governo estadual e das legislações metropolitanas não tiveram sucesso, pois partiam de uma visão burocrática, centralizadora e de exclusão da sociedade civil, não conseguindo apresentar resultados concretos. Neste sentido surgiu, no ano de 1990, o Consórcio dos Municípios da Bacia do Tamanduateí, que posteriormente se denominou Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Apesar de, na sua origem institucional, manter a lógica aparente com as antigas legislações metropolitanas, sua criação foi um marco devido a seu caráter público (público no sentido de buscar o engajamento dos segmentos não estatais) que lhe conferiu grande legitimidade, passando a se fortalecer e canalizar as atenções dos vários atores sociais que até então não tinham onde manifestar suas posições. A partir desse momento, sem dúvida alguma, com muitas “idas e vindas”, a consolidação de espaços públicos regionais tornou-se irreversível, tendo formado uma massa crítica na sociedade do Grande ABC sobre sua importância.

A destinação final do RSU era, sem dúvida, um dos maiores problemas regionais, que fora fruto de discussão dos municípios e do governo do estado desde a década de sessenta e até então pouco havia conseguido avançar. Dessa maneira, era um tema prioritário na agenda do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. A cada ano que passava se desenhava um quadro futuro com poucas perspectivas e até mesmo de calamidade pública, como demonstraremos. Devido a esta situação, a destinação final do RSU foi um dos principais motivos que desencadearam as mudanças na forma como o poder local e seus atores passaram a atuar e se relacionar.

Nossa análise abrangerá todos os atores sociais, ou seja, os agentes públicos (prefeitos, vereadores, representantes do governo estadual), os representantes da comunidade (ambientalistas, moradores, sindicatos, técnicos) e os empreendedores (empresas locais, empresas não locais, vendedores de tecnologias), sua atuação e desempenho dentro dos espaços públicos criados e também em suas próprias organizações.

Nosso objetivo final é demonstrar que o complexo problema do lixo urbano terá como melhor caminho para sua solução a criação de momentos e espaços para o debate e a tomada de decisões. Isto deve ocorrer com a conseqüente divisão de responsabilidades entre os atores políticos, levando-se em consideração as mudanças ocorridas neste final de século no funcionamento do mercado, na visão hegemônica do papel do Estado, numa nova agenda local, na mudança do comportamento dos atores e na criação de novas práticas democráticas e totalmente transparentes ao conjunto da sociedade para que, na disputa árdua entre os interesses públicos e privados, os consensos sejam construídos em benefício da sociedade como um todo.

1.1 Metodologia

O estudo baseou-se em dois momentos distintos para que fossem levantadas as informações e as bases teóricas. O primeiro momento foi fruto de minha participação, enquanto personagem (cidadão e vereador por São Caetano do Sul desde 1993) e o segundo momento, buscando referências bibliográficas para a base teórica e acadêmica.

Através da participação de reuniões, seminários e das plenárias dos fóruns, foi possível o recolhimento e organização de vários relatórios e documentos apresentados pelos atores políticos bem como reunir anotações sobre os debates ocorridos.

As referências bibliográficas serviram para caracterizar, analisar e compreender as situações colocadas. A crise do Estado nacional a partir da superação do modelo fordista de desenvolvimento capitalista foi o ponto inicial para se compreender a crise do Estado brasileiro. Ainda com relação a isso, foi importante resgatar as origens do nosso Estado e o significado da Constituição de 1988 para se discutir qual deve ser o papel do Estado brasileiro hoje.

Do ponto de vista específico do Grande ABC, foi muito importante fazer uma revisão bibliográfica sobre o histórico da organização regional, à luz da visão de planejamento metropolitano e também do ponto de vista das políticas públicas na área de resíduos sólidos. Vale destacar a importante contribuição dos estudos de Oliveira (1988), em sua dissertação de mestrado.

Reconhecendo o importante papel dos municípios e da localidade neste contexto de reforma do Estado e de necessidade de fomentar o desenvolvimento regional, foi necessária a compreensão das relações público e privado, a definição dos atores e o entendimento das esferas públicas e privadas. Neste ponto, o estudo encontrou grande amparo nos trabalhos que discutem o importante papel da participação dos atores na gestão local. Do ponto de vista institucional, baseou-se na importância do Modelo Gerencial e a localidade.

Por fim, para se avaliar os resultados das propostas para a destinação final do RSU fruto do debate entre os atores, propiciado pelos novos arranjos, considerou-se uma análise econômica e política da concessão, as diretrizes ambientais vigentes e em discussão sobre resíduos sólidos e as opiniões e comportamentos dos atores envolvidos.

2. A CRISE DO ESTADO

A tão falada e malfadada crise do Estado constata-se genericamente pela incapacidade de o Estado cumprir seu papel, especialmente num momento histórico em que suas próprias funções estão sendo debatidas, vistas e revistas.

Toda idéia de crise está associada à idéia de ruptura com elementos estruturais de ordem social e econômica. É um novo projeto social, em que o local, o particular e o fragmento são a base, em contraposição à idéia do progresso contínuo ou da perspectiva de totalidade na busca de compreender a história e a sociedade humana. Do ponto de vista dos modelos de desenvolvimento, se tomarmos como referência o neoliberalismo como sendo a crítica ao fordismo¹, veremos que a busca de acumulação sobrepõe o papel do mercado ao Estado e a individualidade, à coletividade.

No campo social a crise coloca em xeque a capacidade da regulação do Estado frente à busca da igualdade, liberdade e fraternidade. Dessa maneira, constatamos uma crise de solidariedade, pois o Estado é incapaz de atuar sobre as desigualdades sociais, surgindo aí propostas de sociedade em que os indivíduos são responsáveis por uma solidariedade direta, tipo comunitária, visando eliminar ou, pelo menos, diminuir as desigualdades.

Isto posto, verificamos a importância que assume a sociedade civil e qual sua relação com o Estado, o que se determina como esfera pública e o que se determina como esfera privada.

No campo econômico a crise passa por determinar quem ou o que regula o mercado, ou seja, se é o Estado ou se é o próprio mercado. Sabemos que o mercado capitalista é eficiente para geração de renda e alocação de recursos, porém é ineficiente para promover a distribuição das riquezas e a diminuição da desigualdade. Dessa maneira, o mercado é o maior gerador de desigualdades, aumentando, assim, as demandas para o Estado.

Segundo as teses neoliberais tão disseminadas nos dias de hoje, o Estado deve ser mínimo, não intervir no mercado e ter como única responsabilidade a promoção da

¹ É o modo de produção baseado na racionalização do trabalho, divisão em tarefas juntamente com a mecanização e a linha de produção.

estabilidade e da segurança tão necessárias ao funcionamento do mercado. Nesta lógica o Estado atuaria simplesmente nas falhas do mercado no exato tamanho e sentido de cumprir seu novo papel.

2.1. A crise do modelo de desenvolvimento e o Estado

Para compreender a crise atual é preciso compreender a lógica dominante do pós-guerra. A visão hegemônica de mundo, aceita da direita à esquerda, era de que os anos seguidos de crescimento econômico, se não atingiram o topo do projeto socio-econômico capitalista, pelo menos tinham seguido o caminho correto e a crise enfrentada só faria recuar algumas conquistas já obtidas sem comprometer o todo.

O modelo de desenvolvimento do pós-guerra era baseado em Estados nacionais e possuía três características : modelo de organização do trabalho, o regime de acumulação e o modo de regulação.

Assim, o regime de acumulação aparece como o resultado macroeconômico do funcionamento do modo de regulação com base num modelo de organização do trabalho (Lipetz, 1991). E o conjunto que constitui o modelo de desenvolvimento e o tripé deste conjunto era o fordismo. Portanto, o compromisso fordista era:

Modelo de Organização – polarização entre idealizadores qualificados e executores sem qualificação acarretando alta produtividade;

Regime de Acumulação – repartição regular do valor agregado e conseqüente aumento do poder aquisitivo dos assalariados;

Modo de Regulação – aumento da demanda significa máquinas com utilização plena e pleno emprego.

Com o aumento da produção em massa e também com o aumento do consumo de massa, produziu-se uma situação em que o nível de consumo estava diretamente ligado ao sucesso e à ascensão social, que nos EUA foi chamado de “*American way of life*” e na Europa chamado de o “Estado de bem-estar”.

Este novo modo de regulação, na lógica de sustentar o crescimento das demandas por consumo, gerou uma legislação social que garantia um salário mínimo,

salário desemprego, previdência social e ainda uma moeda baseada nas necessidades da economia. Foi o apogeu da chamada “política keynesiana” sendo o Estado o maior formulador de política econômica e o maior agente do mercado e o grande provedor de assistência social.

Logicamente, estes avanços na legislação trabalhista não se devem somente a uma “benevolência” do Estado devido ao compromisso fordista. Apesar de a equação macroeconômica determinar investimentos tanto do Estado quanto do capital para manter o poder aquisitivo da sociedade (através da divisão de lucros, aumentos reais de salários e benefícios sociais) havia muita resistência, principalmente por parte de setores governamentais conservadores e empresários que só queriam ampliar seus lucros. A organização e luta dos trabalhadores em seus sindicatos foram os fatores determinantes para a conquista dos direitos trabalhistas, as convenções coletivas e a previdência social no sentido de cada vez mais ocupar espaço na sociedade de consumo.

É bom lembrar que, enquanto o fordismo ocorria no Primeiro Mundo, nos países do Terceiro Mundo, dados o poder e a hegemonia dos EUA, o fordismo não se configurou em seu todo. Do ponto de vista político o quadro presente era o da “guerra fria” e a estratégia americana foi a de patrocinar ditaduras e governos autoritários que, ao mesmo tempo, garantiriam a tranquilidade política e a existência de um mercado consumidor de seus produtos.

Em um modelo cuja lógica era a de se produzir cada vez mais, ou seja, de criar cada vez mais condições de aumentar a oferta sem contudo possuir as mesmas condições para aumentar as demandas, tornou-se inevitável o surgimento de uma crise de lucratividade, surgindo os mecanismos de diminuição de custos de produção, salários, divisão de lucros e aumento de preços surgiram como alternativas do capital para manutenção do seu nível de acumulação. Os efeitos desta crise foram a substituição da mão de obra por máquinas e capital fixo, inflação, aumento do desemprego, aumento das demandas sociais, diminuição das riquezas geradas e escassez de recursos.

O Estado entrou em crise por não conseguir mais bancar a rede de segurança, bem estar e de compensações da perda do poder aquisitivo. A crise do modelo fordista de desenvolvimento não se deu em função da “saturação da demanda”, mas sim pelo lado da oferta, onde a crise de um modo de organização do trabalho que, por ser desumanizante para o assalariado, acaba não sendo eficiente nem do ponto de vista do empregador..

Tornou-se necessária a busca de novos mercados para compensar os desequilíbrios nas balanças comerciais. A presença forte da Europa e do Japão recuperados do pós guerra e a crise do petróleo em 1973 fazendo aumentar os custos de produção, determinaram o início de uma grande guerra comercial. Para aumentar a rentabilidade, as grandes empresas se expandiram em outros continentes e em particular no Terceiro Mundo, fazendo com que o mercado internacional crescesse mais rápido que os mercados internos dos países. Esta situação reforçou uma crise à luz do comércio mundial do lado da demanda. Se há alta de consumo isto significa alta das importações (fornecedores externos) e conseqüentemente necessidade de se exportar mais para compensar a balança comercial. Com um mercado internacional competitivo os preços das exportações devem cair, o que impossibilita a continuidade do aumento do poder aquisitivo. Sendo assim, a receita foi segurar a demanda interna e apostar na demanda externa para escoamento da produção.

2.2. O impasse do Neoliberalismo

A ascensão de Reagan e Thatcher foi o marco desse novo período, sendo as subvenções e apoios aos serviços públicos deficientes e burocráticos e linhas de créditos a juros baixos para financiar projetos questionáveis vistos como limitadores do desenvolvimento. A ordem era para o mercado fazer a “seleção natural” para se alcançar um novo modelo de desenvolvimento.

Diferentemente do liberalismo pregado no final do século XIX, quando se buscava assegurar a felicidade coletiva encorajando cada um a buscar o enriquecimento individual para que todos enriquecessem, o Neoliberalismo rompeu com a visão de bem estar coletivo, tendo como objetivo a acumulação de capital de forma individualizada, sendo importante a sobrevivência no mercado, a empresa, a flexibilidade e a desregulamentação e não se levando em consideração as justificativas políticas e morais.

A precarização nas relações de trabalho em função da diminuição de custos devido à alta e selvagem concorrência (agora) internacional faz com que o problema do acesso ao mercado de consumo que o fordismo pretendia resolver volte à tona, pois o

aumento do desemprego ou do sub emprego excluem importante fatia de consumidores do mercado.

A introdução da tecnologia, longe de resolver totalmente a substituição integral da mão de obra, é utilizada indiscriminadamente para reduzir custos de produção ou minimizar perda de qualidade ou eficiência frente à movimentação dos trabalhadores contra a perda de direitos e desregulamentação nas relações trabalhistas.

A tecnologia, ao gerar o desemprego estrutural, cria um tipo de trabalhador subqualificado, responsável por etapas iniciais ou terminais do processo produtivo que dispensam qualquer qualificação e que podem ser substituídos facilmente pelos milhões de desempregados à espera de qualquer oportunidade. Dessa maneira, paradoxalmente ao que prega o Neoliberalismo, com a exclusão social provocada, além da perda de direitos e da falta de solidariedade, o Estado passa a ter um papel cada vez maior para amparar os marginalizados pelo mercado no sentido de assegurar a ordem e a segurança.

2.3. Estado brasileiro: crise, reforma e localidade

O Estado brasileiro vive ainda um misto da cultura patrimonialista com regime burocrático guardando as peculiaridades de nossa formação sócio-econômica e política sempre dependente das elites locais e das elites dos países centrais. Nossa primeira experiência de governo com características reguladoras e que rompia com o modelo patrimonialista, foi o governo de Vargas a partir de 1930.

A lógica patrimonialista baseada na oligarquia rural, na herança ibérica, na economia fragmentada, na pessoalidade do Estado, começou, no Estado Novo de Getúlio Vargas, a ser substituída por um projeto nacional, pela constituição de direitos sociais, pela organização do mercado de trabalho e pela criação de um aparelho de Estado voltada a dar conta destas mudanças. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro assumiu um papel regulador, porém altamente contaminado pelo patrimonialismo existente até então nunca atacado devidamente, pois sempre serviu como moeda de troca ou válvula de escape no jogo instável da política brasileira. Apesar dessa ruptura e do avanço de um modelo mais impessoal e racional, o Estado brasileiro sempre se caracterizou pela sua permeabilidade ao interesse privado. A ausência da esfera pública

criou condições para o aparecimento de déspotas, coronéis, ditadores etc., o que continuou acontecendo no Brasil, constituindo-se um grande obstáculo à consolidação de um Estado forte e democrático.

Como é impossível dissociar a crise do Estado do modelo de desenvolvimento econômico, se analisarmos o Brasil desde o Estado Novo até a Nova República, passando pelo projeto nacionalista de Vargas, o processo de industrialização, o modelo do Estado como grande promotor do desenvolvimento, o período do milagre econômico e as crises internacionais do petróleo, da alta dos juros e da pressão da dívida externa demonstram que nosso modelo de desenvolvimento econômico sempre foi permeado pelos interesses das elites locais ou das elites dos países centrais abrindo um grande campo para que as teses neoliberais caíssem como luvas para ajustar o país ao processo de internacionalização da economia, residindo as soluções para os problemas da crise do Estado na diminuição de seu tamanho e gastos. Apesar do discurso, quase sem contraposição nos quatro cantos do mundo, da privatização, do desmantelamento do aparelho de Estado, do corte de gastos e da abertura do mercado, paradoxalmente, víamos ser promulgada no Brasil, em 1988, uma nova constituição, chamada por muitos de “constituição cidadã”.

A Constituição de 1988 colocava, pela primeira vez, as bases para um Estado de bem-estar social, ao mesmo tempo em que Estados desse tipo sucumbiam à frenética globalização econômica e aos ditames do mercado. Tal fato extemporâneo só ocorreu em nosso país devido à complexidade da conjuntura do final da década de 70 e dos anos 80, pelo tensionamento entre a política social governamental e a luta da sociedade civil por suas reivindicações e direitos após 30 anos de ditadura militar e vários anos de recessão econômica.

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que sepultava o Estado autoritário, inaugurava as bases para um Estado regulador forte que, por sua vez, estava sendo sepultado pela dinâmica internacional. Resultado disso foi a entrada do Estado brasileiro em uma outra crise sem sequer ter resolvido ou equacionado os problemas do passado.

2.4. Reforma e Modelo Gerencial

O atual governo, com o peso que lhe cabe neste debate, introduziu o modelo gerencial de forma efetiva no debate sobre a reforma do Estado. Cumprindo seu papel de criar mecanismos e reagir frente aos problemas do Estado, apresenta como sua grande estratégia do ponto de vista administrativo o modelo gerencial pós-burocrático como o modelo a ser perseguido pela administração pública brasileira. Tal modelo pressupõe o Estado como uma esfera supra-econômica, neutra por natureza e voltada ao interesse comum. Dessa maneira fica explícita a base da análise que desconsidera a sociedade dividida em classes e a íntima ligação do Estado com o capital.

A reforma do Estado através do modelo gerencial, para o governo, é a reconstrução do Estado de forma moderna e racional, pois rompe com as lógicas patrimonialistas, clientelistas e o nepotismo como vícios que, através de burocracias e hierarquias, entravam no setor público. Tomando como fatalidade a globalização econômica, o governo argumenta a necessidade de rever as esferas decisórias do Estado. O cidadão passa a ser figura central. A despolitização da crise do Estado é assegurada ao tratar com conceitos de cidadania, administração gerencial, eficiência e descentralização. Assim, a esfera pública aparece no discurso do governo como algo essencialmente técnico e dissociado de interesses de classe. A qualidade e a produtividade do serviço público são a meta buscada.

Dessa maneira, o controle do Estado deverá ser feito a partir dos resultados e não mais dos meios. Para tanto, o estabelecimento de metas, a autonomia do administrador e a avaliação dos resultados são determinantes para possibilitarem o controle na lógica gerencial.

Apesar de, na prática, não verificarmos a sincronia entre discurso e prática do governo (principalmente se analisarmos do ponto de vista do tratamento recebido pelos bancos falidos através do PROER, empréstimos do BNDES às organizações que no processo de privatização adquiriram as estatais ou ainda ao jogar a responsabilidade do deficit público sobre o conjunto do funcionalismo público), as idéias de eficiência, qualidade e produtividade introduzidas pelo modelo gerencial são extremamente interessantes na resolução dos problemas do Estado, desde que os parâmetros para se aferir a eficiência e qualidade dos serviços sejam provenientes de debates e acordos

Quadro 2.1.: Características dos Dois Modelos de Administração Pública

Paradigma Burocrático	Administração Pública Gerencial (ou Paradigma Pós-Burocrático)
Baseia-se na noção geral de interesse público	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos
Eficiência	Qualidade e valor
Administração	Produção
Controle	Ganhar adesão a normas
Especificar funções, autoridade e estrutura	Identificar missão, serviços, usuários e resultados
Justificar custos	Transferir valor
Garantir cumprimento de responsabilidade	Criar <i>accountability</i> Fortalecer as relações de trabalho
Seguir regras e procedimentos	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos
Operar sistemas administrativos	Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e procedimentos	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes

Fonte: Pacheco, 1999, p.45

O contexto do modelo gerencial pode e deve ser utilizado na lógica da administração pública local, em particular nas cidades, pois é exatamente aí, onde hoje deságua a maior parte das demandas sociais e onde, dada a escassez dos recursos, estes podem ser mais bem utilizados diretamente. Também é no espaço local que a participação da sociedade pode ocorrer de forma mais direta, contribuindo para maior eficiência das ações.

3. LOCALIDADE

O quadro de dificuldade econômica nos anos 70, as mudanças significativas no modelo de desenvolvimento e suas consequências durante os anos 80 tornaram as cidades, e porque não dizer as localidades, um espaço central para prover alternativas à crise de um Estado sem definição e limites de atuação clara no momento.

As cidades, dessa forma, foram ganhando cada vez mais importância para resolução dos problemas da vida do cidadão. Antes, questões debatidas e encaminhadas só em esferas superiores (estado ou união) passavam gradativamente a fazer parte do debate local. Neste sentido, como conceituam Manuel Castells e Jordi Borja no artigo “As cidades como atores políticos”, “pode-se falar das cidades como atores sociais complexos e de múltiplas dimensões... onde as cidades como atores sociais não se confundem com o governo local, porém obviamente incluem-no”(p.156).

As cidades, ao promoverem a articulação entre instituições políticas e a sociedade civil de maneira coletiva e conjunta podendo responder a formas e objetivos diversos, são consideradas atores sociais.

Na América Latina e no Brasil em particular graças às desigualdades sociais, as seqüelas dos governos militares e dos graves déficits de infra estrutura e serviços públicos, as cidades não puderam desempenhar o papel de protagonistas, o que só veio a ocorrer nos anos 90.

Também no Brasil, a falta de uma cultura cooperativa e solidária aliada a uma forma histórica paternalista e centralizadora de atuação do Estado dificultou mais ainda que as cidades se tornassem palco de articulação entre as esferas pública e privada.

A Constituição brasileira promulgada em 1988 é um marco para a emergência das cidades como atores políticos e econômicos, alterando significativamente suas atribuições e responsabilidades, fazendo com que houvesse a necessidade de cooperação entre o público e o privado para dar conta dessa nova conjuntura.

A Constituição definia assim as atribuições por nível de governo:

Quadro 3.1. - Distribuição das Atribuições do Governo por nível na Constituição de 1988

Artigo da Constituição	Nível de Governo	Atribuições
21, 22, 195 e 204	Federal	Defesa Relações exteriores Comércio Internacional Uso de Recursos Hídricos Rodovias Federais Planejamento Regional e de Recursos Naturais Correios e Telégrafos Polícia Federal e de Fronteiras Regulamentação: bancos, moeda, relações trabalhistas, transporte internacional, desenvolvimento urbano, minas e energia, seguro desemprego \, educação, imigração, direitos dos cidadãos e dos índios Seguro Social Sistema de Estatística
23, 24 e 198	Federal/Estados (funções sobrepostas)	Saúde Educação (Superior, Técnico, 1º e 2º Graus) Cultura Proteção de Recursos Naturais e Meio Ambiente Agricultura Distribuição de Alimentos Moradia Saneamento Básico Assistência Social Polícia Energia Hidroelétrica
23, 30 e 198	Municipal	Transporte Público Urbano Educação Pré-escolar e Primária Saúde preventiva Uso do Solo Urbano Conservação do Patrimônio Histórico e Cultural

Posteriormente, adentrando os anos 90, no bojo das reformas constitucionais para adaptação aos tempos de globalização e preponderância do mercado, alterações constitucionais importantes foram aplicadas nas áreas de transferências de recursos para serviços essenciais, apontando para a municipalização dos mesmos, como no caso da educação e saúde, reforçando o papel central das cidades.

Este novo papel da localidade só se consolidará com a conquista da capacidade de implementação de projetos estratégicos para as cidades baseados na ampla

participação dos agentes públicos e privados de maneira consensual e pública. “De certa forma a cidade e a unidade básica da organização social, desempenhando um papel semelhante para a sociedade ao que a empresa moderna representa para as atividades econômicas” (Dowbor, 1999, p.6).

As cidades que assumiram este papel e se tornaram protagonistas do projeto de transformação urbana foram motivadas em consequência dos seguintes pontos:

- a) sensação de crise aguda pela conscientização por parte da sociedade da globalização da economia;
- b) negociação entre atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local e
- c) vontade conjunta e o consenso público para que a cidade desse um salto adiante, tanto do ponto de vista físico, como econômico, social e cultural.

Assim, a organização democrática da cidade assume o ponto central da agenda e não a construção de mais um viaduto. Democratizar as cidades significa criar possibilidades de ações para os cidadãos, individualmente ou em grupos para buscar a melhoria na qualidade de vida de forma a atender ao interesse público.

Dadas as impossibilidades das estruturas do poder estatal e do poder privado (por motivos diferentes) de darem resposta à melhoria da qualidade de vida, respeito ao meio ambiente, fim à violência e preservação do espaço de liberdade e criatividade, a sociedade civil organizada ganha cada vez mais força e consistência na busca do equilíbrio necessário à sociedade. Neste sentido a palavra-chave é a “*articulação*” (Dowbor, 1999, p.8.) dos três elementos do tripé: Estado, mercado e sociedade.

A cidadania torna-se questão essencial das transformações atuais. A articulação entre Estado, mercado e sociedade civil deve ocorrer no sentido de superar a relação unilateral em que somente a lógica assistencial esteja presente e caminhar no sentido da participação nos processos de decisão.

Nesta articulação, a fragilização do Estado desequilibra o processo de desenvolvimento social. Esta fragilização ocorre principalmente pela dimensão e pelo poder ocupado pelo mercado hoje. Alguns grupos de empresas ou até mesmo uma única empresa movimenta recursos diariamente, seja em seus investimentos, seja na “roleta russa” do mercado financeiro internacional, superiores à movimentação de centenas de países durante todo o ano. É fácil perceber que, num mundo globalizado, o namoro do

presidente dos EUA com a estagiária é muito mais significativo para o mercado do que um terremoto que causou milhares de vítimas numa república qualquer da América Central.

Dessa maneira, o Estado é incapaz de apresentar um contrapeso político e de equilibrar os objetivos econômicos sociais e ambientais. É na sociedade civil, através de suas organizações, que encontraremos o contrapeso necessário para que de fato exista a articulação e, portanto, limites e responsabilidades a serem seguidas entre Estado, mercado e sociedade.

São as organizações sociais ou mais popularmente conhecidas como ONGs (Organizações Não Governamentais) que, devido a seu importante papel social e econômico, passam a se caracterizar como um setor econômico, diferenciando-se do estatal e do privado. Aqui no Brasil, estas organizações são estudadas com o nome de terceiro setor². Nos países mais desenvolvidos, como na América do Norte e na Europa Central, o terceiro setor já possui significativo papel e participa ativamente das tomadas de decisão em um movimento crescente. Mesmo nos países pobres, com o aumento das novas tecnologias que ampliam o fluxo de informação e o contato entre as pessoas, o terceiro setor tem ampliado muito suas ações, em que pese estar ainda muito aquém de participar das decisões estratégicas.

Buscar soluções para os problemas advindos da constatação da ineficiência do Estado, da globalização econômica, da péssima distribuição de renda e do individualismo social não se justifica hoje na discussão e aprofundamento das ações do chamado tripé estatal que sustenta nossa república. Percebemos que nesta discussão do equilíbrio entre os três poderes e sua eficiência o papel da sociedade civil só aparece claramente ao discutirmos o poder executivo e o legislativo e, mesmo assim, somente no momento eleitoral.

O que queremos introduzir é a discussão do tripé social (Dowbor, 1999, p.10), a relação de equilíbrio que deve existir entre seus elementos. Trata-se de reconhecer o poder político real dos atores econômicos, a necessidade de se buscar o poder político da sociedade para promover o seu papel de controle e a capacidade do Estado para gerenciar os acordos sociais. Estes acordos, tão necessários, devem visar a desprivatização dos três poderes públicos constituídos e dinamizar a organização da

² No Brasil esta nomenclatura serve para diferenciar do setor público e do setor privado. O terceiro setor congrega o conjunto das entidades da sociedade civil.

sociedade civil para que possa exercer o controle do Estado, a contenção ou compensação dos abusos do poder privado e a recuperação da solidariedade social.

3.1. O papel da localidade

Como já falamos, a crise do Estado, a globalização e a conseqüente competitividade entre os mercados fizeram surgir novos temas, em que a localidade passou a ser o espaço fundamental para tratá-los. Questões como desenvolvimento econômico, formação e reciclagem da mão-de-obra e a articulação supramunicipal, que antes implicavam apenas a responsabilidade de governos regionais e nacionais, passaram a fazer parte da agenda municipal (Pacheco, 1999), somando-se aos temas constitucionais já existentes como saúde, educação, assistência social, cultura etc.

A situação criada pela internacionalização dos mercados coloca as localidades em disputa pelos novos investimentos na perspectiva de criação de novos postos de trabalho no município, novas fontes e aumento da arrecadação de impostos, desenvolvimento econômico e possibilidades de atrair ainda mais negócios. Ao mesmo tempo, frente às mudanças dos perfis das empresas, com as inovações tecnológicas e mudanças dos fluxos de produção, as empresas mudaram também os critérios para avaliarem a instalação e ampliação de suas plantas. Este cenário acirrado fez com que muitas cidades implementassem práticas para atração dos investimentos de maneira equivocada cujo objetivo era simplesmente aumentar as receitas municipais para atender a demandas imediatas, sem qualquer planejamento ou avaliação das externalidades³ geradas.

Muitos prefeitos comportaram-se como verdadeiros corretores ou vendedores de seus municípios, pensando somente na “comissão” no fechamento do contrato, não se preocupando com os efeitos futuros da prática nociva ao interesse público da doação de áreas, da isenção de impostos, da doação de bens e recursos públicos para atrair novos empreendimentos para sua localidade.

³ Efeitos ou conseqüências gerados por determinada atividade que afetam a sociedade como um todo. As externalidades podem ser positivas ou negativas, ou seja, gerarem efeitos benéficos ou maléficos.

Neste contexto, cabe às localidades o desafio de se tornarem mais competitivas através de planos estratégicos e não simplesmente implementando vantagens fiscais, a chamada “guerra fiscal”, como base para suas ações. A tática de oferecer facilidades pode até atrair um investidor em detrimento de outra cidade, porém os efeitos causados por este novo investimento sem a mínima contrapartida podem causar aumento na demanda por serviços públicos, deterioração do meio ambiente (mais lixo, mais trânsito, mais poluição, deficit habitacional etc.), perda dos investimentos públicos e desemprego no momento de nova mudança ou término das facilidades do empreendimento. Ou seja, a “guerra fiscal” não proporciona a criação de vínculos e compromissos estratégicos entre o capital e o interesse público fazendo com que se torne um “jogo de soma zero”(Harvey, 1989), em que o que se ganha hoje, perde-se amanhã.

“O que se precisa é de um jogo virtuoso onde a soma seja positiva: competição e colaboração entre municípios e atores sociais, tem sido a chave de estratégias locais bem sucedidas” (Pacheco, 1999, p,40)

Em face desses novos desafios, ao contrário dos ditames neoliberais encontrados em “A liberdade de Escolher” de Milton Friedman, o fundamental é a presença do setor público local, funcionando de maneira eficiente e democrática para promover e favorecer a competitividade, articular a sociedade e exercer sua governança.

Em função de todo este quadro de mudanças nas atribuições do Estado e também da globalização econômica que introduziu uma dinâmica muito mais competitiva entre os mercados, os municípios começaram a atuar em cima de questões que outrora pareciam depender exclusivamente dos fatores macroeconômicos e do setor privado.

Os municípios passaram a ter papel central na questão da geração de renda e de empregos, atração de novos investimentos, planejamento para um novo perfil econômico, revitalização de vocações econômicas decadentes etc. Através de mecanismos como programas de desenvolvimento locais, pode-se interferir nas chamadas “vantagens locais” de maneira a tornar os municípios mais atraentes para a manutenção ou implantação de novos investimentos.

Essas transferências de iniciativas para as localidades, bem como a lógica e o discurso da democratização proporcionaram o aparecimento de uma massa crítica na

sociedade gerando uma dinâmica política e social no interior das localidades de pressões da sociedade civil sobre os governos locais e o próprio projeto político de cada governo.

Portanto, o novo papel dos municípios, a descentralização, o aumento das pressões e participação da sociedade e a escassez de recursos colocam na ordem do dia a necessidade de novas práticas políticas e de administração pública visando à equidade e à eficiência da ação do Estado. É neste quadro que os governos locais têm contribuído para a criação de novos arranjos institucionais e de novas formas de gestão para dar conta das questões colocadas. Podemos destacar as seguintes contribuições:

- . criação de ações integradas de várias áreas voltadas a um mesmo problema;
- . estabelecimento de vínculos e parcerias com outras esferas de governo;
- . estabelecimento de vínculos e parcerias e planejamento com governos de outros municípios;
- . associação e articulação de governos locais para interferir nas legislações e na reforma do Estado;
- . inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas;
- . utilização de recursos privados através de parcerias com o setor privado;
- . utilização do terceiro setor para implementar ação de políticas públicas com recursos públicos.

3.2. Novos Arranjos Institucionais

O descrédito com relação ao Estado e à administração pública induz a uma visão de que seus problemas são inerentes ao próprio Estado. Nesta perspectiva sua simples reforma de nada adiantaria, pois seus vícios e ineficiências continuariam e, portanto, a única reforma possível seria a sua diminuição ao máximo.

Por outro lado, nos países desenvolvidos e nas agências financiadoras de políticas públicas para os países em desenvolvimento o discurso anti-estatista começa a ser superado e a visão de Estado mínimo deixa de ser o único caminho para a reforma.

No Brasil, a reforma do Estado surge no contexto de busca de alternativas às iniciativas tomadas nos moldes das que ocorreram durante o período nacional-desenvolvimentista ou mesmo as tentativas recentes durante o governo do presidente Fernando Collor de Melo de diminuição radical do tamanho e papel do Estado.

Com a importância adquirida pela localidade, surgem novas formas de participação do Estado, alterando suas responsabilidades e passando a ter o papel de mediar, coordenar, provocar, e garantir o debate entre os atores sociais envolvidos.

3.3. As Políticas Públicas no Brasil

Até os anos 80 a implementação de políticas era caracterizada da seguinte maneira:

- Estado como único provedor de bem estar;
- multiplicidade e sobreposição de executores de políticas pública inclusive no mesmo nível de governo;
- centralização decisória e financeira principalmente pelo governo da União;
- caráter setorial das políticas, ocorrendo uma ação em determinado setor independente das demais;
- exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e controle das políticas;
- implantação de programas e alocação de recursos baseada no clientelismo, corporativismo ou no insulamento burocrático.

A partir destas características, trata-se de chamar a atenção para um padrão não democrático de articulação Estado - Sociedade (Farah, 1999) baseada na hierarquização das relações, sem participação sequer das instâncias mais próximas do cidadão. Mesmo este padrão tendo sido concebido sob inspiração do modelo da burocracia weberiana, que se utilizava da uniformização como forma de democratizar os procedimentos, o que ocorria era um afastamento do usuário em relação ao “serviço” e a padronização gerando ineficiência e perda de qualidade.

Do ponto de vista das tentativas de reforma no modo de se prover políticas sociais, podemos dividir em dois momentos distintos:

de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços” (Farah, 1999, p.331).

3.4. A Nova Agenda para os Municípios

No bojo da discussão da Reforma do Estado, a Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios novos papéis, dando-lhes maior autonomia e incorporando gradativamente atribuições típicas de outras esferas de governo ou ampliando sua participação em temas que fugiam à esfera municipal.

A Constituição Federal, de 1988, em seu artigo 30º assim define as atribuições dos municípios:

- I- *“legislar assuntos de interesse local;*
- II- *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- III- *instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*
- IV- *criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;*
- V- *organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;*
- VI- *manter, com a cooperação técnica e financeira da União do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;*
- VII- *prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*
- VIII- *promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*
- IX- *promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.*

Uma das maiores dificuldades colocadas aos municípios a partir da Constituição de 1988 foi que o aumento da participação dos municípios nas ações de governo não veio acompanhado em mesma proporção do aumento de recursos,

principalmente na área social. Isso tem criado problemas crescentes para os municípios que vêem as demandas nas áreas sociais aumentando a cada dia.

Do ponto de vista econômico, temas até então de domínio exclusivo do governo federal, como:

- apoio ao trabalho informal;
- criação de linhas de crédito popular;
- reforma agrária;
- implantação de incubadoras;
- parcerias entre poder público e entidades de trabalhadores e empresariais para produzirem políticas públicas de geração de emprego e renda e requalificação profissional;
- desenvolvimento de “marketing” local etc., vêm ganhando espaço na agenda das prefeituras em função das novas dinâmicas impostas pela globalização. Temas como emprego e renda e desenvolvimento econômico vêm para o centro da cena política e os municípios ganham papel subsidiário importante nessa discussão, passando a incorporar novos temas de ação.

3.5. A Administração Pública Gerencial e a Localidade

A administração pública gerencial ofereceu novas oportunidades e alternativas aos governos locais, que buscam melhor gerenciar as finanças públicas bem como democratizar o conjunto da administração, no sentido do desenvolvimento de modelos apropriados de governança (Pallot, 1998). As novas idéias introduzidas pelo modelo gerencial contribuem para aproximar o Estado, em nível local, dos cidadãos tornando-se muito mais possível a *accountability*⁵.

⁵ Mecanismo de responsabilização dos políticos e burocratas mediante a sociedade (Pereira, 1997).

A substituição dos controles burocráticos pelo controle social, de resultados e por competição administrada, é um exemplo das possibilidades do modelo gerencial aplicáveis na localidade.

Dessa maneira, os governos locais podem abrir a administração à sociedade através de contratos de gestão para implementação de serviços públicos, participação nos conselhos de administração e de políticas setoriais fazendo com que exista flexibilidade administrativa e apresentando melhores resultados com os mesmos recursos. É certo que a democratização da gestão pública sempre apontou para a melhoria dos serviços e a importância das organizações sociais, porém a novidade trazida na discussão do modelo gerencial “é a contratualização das relações e a transparência dos resultados”(Pacheco, 1999, p.42).

Outras questões importantes para se viabilizar a nova forma de gestão são: organizar as informações e torná-las acessíveis; inverter a lógica na prestação do serviço público, avaliando-os pelos resultados obtidos e pela sua qualidade; capacitar, criar mecanismos de avaliação de desempenho e romper a relação paternalista com os servidores públicos.

O sentido de todas estas medidas deve ser a melhoria do desempenho do setor público, em particular na localidade. Com elas, os municípios reunirão melhores condições de responder às pressões por melhores serviços e melhor ocupar o papel de principal articulador entre Estado e sociedade.

4. PODER LOCAL

Com a discussão do novo papel do Estado frente às mudanças do modo capitalista de produção, a internacionalização da economia e, no caso específico brasileiro, com a Constituição de 1988, o papel e a importância da localidade ganharam espaço central no cenário político do nosso país.

Discutir o poder local no Brasil ainda é uma tarefa relativamente nova se analisarmos que as estruturas de poder sempre tiveram características pouco democráticas e muito centralizadoras.

“O que se denomina de local remete, no Brasil, à esfera municipal” (Daniel, 1988, p.26) e é dessa forma que já destacamos o papel central das cidades em nosso contexto da reforma do Estado, novos arranjos institucionais e articulação entre Estado e Sociedade.

O que queremos demonstrar aqui é que dadas as mudanças hoje colocadas, o conceito de localidade pode ser ampliado. A escassez de recursos públicos municipais, acompanhada pelo aumento das demandas por serviços essenciais, pelo caos urbano ocasionado pela falta de planejamento e pela necessidade de se dotar as cidades de melhores “vantagens locacionais”⁶ para enfrentarem a concorrência do mercado globalizado, fazem com que o conceito de localidade, pelo menos do ponto de vista territorial, venha a extrapolar o espaço municipal. Se o objetivo é otimizar recursos, planejar e dar conta das demandas sociais, políticas e econômicas, a velha máxima da “união faz a força” continua válida. A união de esforços por parte de um conjunto de municípios pode significar melhores condições para se atingir os objetivos.

A união entre municípios não deve ser uma simples aglomeração quantitativa de vizinhos que eventualmente tenham problemas em comum. O que determina a localidade é um conjunto de fatores culturais, sociais e econômicos, inseridos em um mesmo meio ambiente, de tal modo que as ações de uma parte deste conjunto afetam o todo. Dessa maneira queremos caracterizar que determinadas regiões geográficas que possuem municípios com as mesmas características históricas, culturais, sociais e

⁶ Conjunto de quesitos e condições favoráveis para se fazer um investimento.

econômicas, que apresentam problemas comuns ou interrelacionados, reúnem características de uma única localidade.

Mesmo do ponto de vista institucional, como demonstrado no tópico “5.1.Formato Institucional Anterior” constante deste estudo, a partir da Constituição Federal de 1967, imposta pela ditadura, já se apresentava uma certa preocupação com relação a problemas urbanos advindos da falta de planejamento envolvendo mais de uma cidade. Tratava-se aí de discutir e apontar soluções para os problemas metropolitanos. Neste contexto, torna-se possível retratar regiões metropolitanas ou sub-regiões metropolitanas como sendo localidades, pois estão permeadas por características comuns e hoje, mais do que nunca, tendo que ter ações cooperadas e conjuntas para enfrentarem os novos desafios.

Dessa maneira, se considerarmos a localidade como um espaço onde as relações entre Estado e sociedade ocorrem de maneira cada vez mais intensa e de forma peculiar, é natural que devamos entender os mecanismos da relação público e privado no espaço local.

É preciso compreender que nem sempre o “poder público” age em favor do “interesse público”. Por serem os municípios a esfera do Estado capitalista mais próxima do cidadão é completamente compreensível que práticas características do Estado privatizado como o clientelismo, o empreguismo e o patrimonialismo estejam muito presentes na esfera local. Portanto, o chamado poder público, mais bem definido como poder político local, que “consiste no governo e administração local e Câmara Municipal” (Daniel,1988) é o poder responsável (hoje ainda mais) pela provisão de vários serviços essenciais (saúde, educação, transporte, limpeza pública, cultura etc.) e é onde encontraremos de forma mais intensa as características do Estado privatizado.

É na lógica local que a ineficiência dos serviços públicos prepara o melhor caminho para as deformações do Estado funcionando sob a ótica privada. É no âmbito local que “o criar a dificuldade para depois se vender a facilidade” melhor funciona, até porque as personagens que criam e alimentam as ineficiências do setor público, não disponibilizando determinado serviço ao cidadão, são as mesmas que se utilizam do seu poder pessoal junto à administração para proverem o serviço de maneira individual e particular.

Segundo Roberto da Matta (1985), a sociedade brasileira é permeada por dois domínios éticos: a casa e a rua. Um estaria vinculado ao parentesco, à amizade e ao “jeitinho” e, portanto, seria o mundo privado comparando-se ao espaço da casa. O outro domínio estaria vinculado às formalidades, às impessoalidades e às regras e, portanto, seria o lugar público comparando-se ao espaço da rua. É no espaço da casa que as relações privadas imperam e é no espaço da rua que se determinam são as relações públicas. Dessa maneira verificamos que as relações públicas e privadas se misturam em nosso cotidiano da mesma forma que entramos e saímos de casa para a rua ou vice versa para nos alimentar, dormir, estudar ou trabalhar. É esta linha tênue que divide, no caso brasileiro, o público do privado, que muitas vezes determina a lógica das relações entre Estado e sociedade e que produzem situações em que: “para os amigos tudo e para os adversários a lei”. Este tipo de situação se manifesta mais diretamente na localidade, onde os subcidadãos (adversários) convivem no mesmo espaço que os sobrecidadãos (amigos).

4.1. Os atores

Chamamos de atores políticos todo grupo de pessoas possuidoras de mesmas idéias e identidades que se organizam minimamente em torno de seus interesses comuns visando a atingi-los. Muitas vezes os atores possuem uma elaboração e organização em nível internacional e a sua ação se dá nos vários espaços, ou seja, internacional, nacional, regional e/ou localmente.

No âmbito local, chamamos de atores locais aqueles que têm na localidade o seu espaço privilegiado de atuação.

Independente do espaço em que esteja inserido, podemos classificar os atores políticos em sociais, econômicos e estatais.

Os atores sociais são representados por segmentos da sociedade civil organizada e que se manifestam na forma de organizações comunitárias, organizações não governamentais, movimentos sociais (populares, sindicais ou temáticos). Os atores econômicos são aqueles que atuam prioritariamente no mercado e dessa maneira se organizam em torno de organizações empresariais, financeiras e de serviços de

comunicação ou em torno de associações e fundações com o objetivo de propagandear suas idéias e objetivos. Os atores estatais são àqueles representados pelos poderes públicos constituídos (executivo, legislativo e judiciário) e pelos órgãos da administração pública de maneira geral.

4.2. Os atores e sua participação

Para a construção dos espaços públicos locais torna-se necessária a identificação clara dos atores locais bem como seus propósitos. Para se identificar os diversos atores políticos em uma localidade, é de fundamental importância a distinção do poder público local do poder local. O poder público local, como já foi dito anteriormente, remete às ações do governo, administração e Câmara Municipal e o poder local, ao conjunto das ações e resultados promovidos pelos atores políticos locais, sejam públicos ou privados, estatais ou sociais ou ainda produtivos ou não, fruto do debate e das disputas por seus interesses. Dessa maneira pode-se identificar com melhor clareza seus interesses e estratégias e com isso melhor aproveitar os espaços públicos.

Os espaços públicos significam o alargamento da esfera pública e remetem a definição das prioridades municipais a um espaço de debate político. Neste sentido seu papel é o de intermediação entre o público e o privado.

Segundo Arocena (1992), a definição de um modelo de desenvolvimento local através do debate entre os atores em espaços públicos ainda é uma forma não consolidada devido ainda às poucas e parciais experiências existentes, destacando-se as propostas de Orçamento Participativo e a constituição de Fóruns Regionais de Desenvolvimento. De qualquer forma, estas experiências baseiam-se nos seguintes pontos comuns: qualidade de vida da população e integração social, organização social, cultura local, identidade e projeto, valorização dos recursos naturais a partir de iniciativas econômicas desenvolvidas na localidade, política e gestão local dotadas de autonomia e capacidade, relações sinérgicas entre economia, cultura e educação, e uma articulação entre o local e o global, isto é, integração com autonomia.

Uma das maneiras de se consolidar a participação da sociedade ocorre de fato quando são criadas instâncias de caráter consultivo para que a sociedade opine sobre os

temas propostos. O que garante efetivamente a implementação destas idéias não é simplesmente tornar estas instâncias deliberativas mas reconhecer sua legitimidade e criar mecanismos específicos que impõem ao governo assumir compromissos concretos emanados desta consulta (Daniel, 1995).

Ampliando ainda mais a participação da sociedade, buscando sempre dotá-la cada vez mais do poder de decidir na lógica local e levando-se em consideração os espaços públicos criados, todos os atores políticos devem estabelecer uma forma de interação por meio da qual todos decidam em conjunto as ações e prioridades para colocar em movimento o desenvolvimento local, num processo que busque o consenso. Neste processo, ao mesmo tempo que nenhum ator abre mão de suas responsabilidades e de seus poderes na tomada de decisão, nenhum dos atores pode se sobrepor ao outro, pois isto deslegitimaria o espaço público.

É no espaço público com estas características que a disputa entre o interesse público e o interesse privado ocorre da melhor maneira, pois é em função de um processo de disputa de hegemonia entre as forças sociais ocorrendo de maneira pública e propiciando a formação de opinião dos vários atores que realmente irá traduzir o interesse público como um todo. É neste processo que os objetivos particulares são jogados à sociedade como um todo para que o resultado do processo decisório tomado pelo coletivo seja baseado num consenso progressivo em que todos interesses são considerados e respeitados, porém não garantidos no resultado final, pois o que determina é o interesse coletivo (público). Com isso queremos afirmar que um projeto local não se resume a uma somatória de interesse dos vários atores.

Para que um espaço público como este seja eficiente e apresente os resultados pretendidos, quanto mais forte a organização dos atores políticos, mais favoráveis serão as condições de sua atuação e quanto mais equilibradas forem as forças entre os interesses sociais e econômicos, melhor resultado se atingirá na busca do interesse público. O governo local pode e deve ter um papel de mediador e, em certa medida, de patrocinador de determinado ator, ainda frágil ou desorganizado, no sentido de buscar equilíbrio nas condições de funcionamento dos espaços de debate, pois o fundamental é proporcionar condições iguais a todos.

Quanto à institucionalização destes espaços públicos, se ocorrerem, devem ser no estrito sentido de garantir o espaço de participação para que, em determinada conjuntura, com um governo centralizador e anti-democrático por exemplo, o recuo da

participação da sociedade não seja total e que ainda esta garantia formal de participação seja um espaço de disputa política entre o poder político local e o poder local propriamente dito. O ponto negativo da institucionalização é o “engessamento” da estrutura, impedindo a sua flexibilização e adaptação às mudanças dos diversos atores e às características de novas problemáticas. É exatamente esta versatilidade e sensibilidade às formas de manifestação social que garantem a eficiência dos espaços públicos.

Se queremos realmente que os resultados sejam efetivos, não basta buscarmos a eficiência no processo decisório mas também na execução dos resultados. Neste sentido a “mobilização” dos espaços públicos deve ser uma constante, bem como o entendimento de que não existe uma boa decisão tomada à luz do interesse público se ela não se concretizar. Dessa maneira é necessário que esteja presente para os diversos atores a preocupação e o engajamento na execução das ações, acesso às informações de forma clara para que de fato possam acompanhar e participar do processo.

Por fim coloca-se a questão da legitimidade de todo o processo, ou seja, quando não se consegue executar todos os encaminhamentos, há uma óbvia tendência à perda de legitimidade no processo de participação. Neste sentido, o governo tem papel-chave pois é ele que acaba assumindo a maior responsabilidade na execução das ações, afinal de contas é quem controla o orçamento público. Uma falha ou falta de compromisso com as metas públicas pode gerar o descrédito em relação à eficiência dos espaços públicos e à participação social.

5. AS REGIÕES METROPOLITANAS ANTES E DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

5.1. Formato Institucional Anterior

A partir da década de 50, com a aceleração do processo de industrialização, houve formação de grandes centros urbanos com uma série de cidades no entorno, muitas vezes totalmente conurbadas, que passaram a apresentar uma série de problemas que se inter-relacionavam com os vários poderes e esferas de governo atuantes na região.

A Constituição Federal de 1967, imposta pela ditadura militar, em seu artigo 157, apresenta a base legal para tratar da realidade das regiões metropolitanas. Este artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 1/69 que praticamente manteve a mesma redação tornando-se o artigo 164 que dizia: “A União, mediante lei complementar, poderá, para realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”.

Em 1973, a Lei Complementar Federal nº 14 passava aos estados o poder de planejar, coordenar e até mesmo executar as ações metropolitanas. Criava também um conselho deliberativo composto por cinco membros indicados pelo governador (é bom lembrar que os governadores só passaram a ser eleitos com o voto direto a partir de 1982) representando que somente dois dos vários municípios. Além do órgão deliberativo, criou-se o conselho consultivo composto por um representante indicado pelos próprios municípios.

Esse documento legal também dava prioridade à obtenção de recursos federais e estaduais através do artigo 6º e definia os serviços comuns considerados de interesse metropolitano no artigo 5º:

“I- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II- saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgoto e serviços de limpeza pública;

III- uso do solo urbano;

IV- transporte e sistema viário;

V- produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei Federal;

VII- Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal”.

No caso específico do estado de São Paulo, em 1974 foi promulgada a Lei Estadual nº 94 detalhando e regulamentando o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana da Grande São Paulo – CODEGRAN; a criação da Empresa Metropolitana de Planejamento S/A – EMPLASA - com o objetivo de realizar os serviços necessários de planejamento e coordenação das ações metropolitanas e por último a introdução do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEF –, com a finalidade de financiar e investir nos projetos metropolitanos.

Com o decreto nº 6111 de 5 de Maio de 1975, que criou-se a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos e posteriormente o decreto nº 10951 de 13 de dezembro de 1977, a lei complementar nº 94/74 passou a ser regulamentada da seguinte maneira:

*Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos – SNM: Unidade coordenadora e operadora do Sistema de Planejamento Integrado da Grande São Paulo.

*Conselho Deliberativo da Grande São Paulo – CODEGRAN: Unidade deliberativa e normativa.

*Conselho Consultivo Metropolitano da Grande São Paulo – CONSULT: Unidade consultiva.

*Empresa Metropolitana de Planejamento S/A – EMPLASA: Unidade técnica e executiva

*Fundo Metropolitano de Financiamento – FUMEF; Unidade de financiamento.

*Outros órgãos e entidades atuantes na região metropolitana da Grande São Paulo, diretamente relacionado com serviços comuns de interesse metropolitano.

Em 1984, a Emenda Constitucional Estadual nº 142, de 21 de agosto de 1984, estabeleceu que a Assembléia Legislativa deveria apreciar projeto de lei relativo ao plano Estadual de Ação Governamental – PEAG a ser encaminhado pelo executivo até 30 de abril do primeiro ano da legislatura. Esta emenda definiu prazos, processos, papel das entidades da administração direta e indireta com relação ao planejamento metropolitano e suas ações.

Na verdade, até o final do período que se encerra com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apesar dos limites e prazos, nada foi encaminhado. Em maio de 1985 o Governo do Estado entrou com representação na Procuradoria Geral da República arguindo a inconstitucionalidade da Emenda nº142, que não foi apreciada durante o período e acabou gerando ponto de conflito entre os governadores Franco Montoro e Orestes Quércia com a Assembléia Legislativa pelo não envio do plano.

5.2. Formato Institucional Atual

Hoje, a Constituição Federal e a Constituição Estadual tratam do assunto metropolização de forma mais aberta, menos centralizada e no seu todo colocam os municípios como entes federativos enxergando nas regiões metropolitanas um espaço de articulação entre estado e os municípios envolvidos de forma paritária.

A respeito da metropolização, a Constituição Federal vigente dispõe, no art. 25, § 3º: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A Constituição Estadual de São Paulo dispõe, no art. 153, § 1º: “Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais, com alto grau de diversidade,

especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes”.

E no art. 154, “caput” e § 1º: “Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado.

§ 1º - Em regiões metropolitanas, o conselho a que alude o “caput” deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação”

Desse maneira, verificamos que a atual legislação determina um papel maior de coordenação ao Estado, respeitando a autonomia local e integrando de forma mais planejada as ações dos governos.

6. RESÍDUOS SÓLIDOS

6.1. Conceito

Numa análise rigorosa levando-se em consideração os três estados físicos e clássicos em que a matéria se encontra na natureza - sólido, líquido e gasoso – iremos perceber que estas definições não são levadas à risca quando queremos definir os resíduos *sólidos*, efluentes *líquidos* e efluentes *gasosos*. Isto porque não é considerado necessariamente o estado da matéria em que se encontra o resíduo mas sim o meio em que está disperso, ou seja, os chamados efluentes líquidos nada mais são que líquidos, em geral água, contaminados por resíduos sólidos dispersos de pequenas dimensões. O mesmo ocorre com o ar quando contaminado com fuligens e poeira, chamado de efluente gasoso.

Estas observações fazem-se necessárias para que se qualifique corretamente o significado da palavra “sólido”, pois em outros países, como o Japão, “resíduo sólido” é definido de maneira diferente como: “Refugo de pequeno e grande porte cinza, lama, excreções humanas, resíduos de óleo, resíduos alcalinos e ácidos, carcaças e outras asquerosas e desnecessárias matérias que estejam em estado sólido ou líquido... excluindo os resíduos radioativos” (Figueiredo, 1994, p.51).

No Brasil a classificação dos resíduos sólidos é menos abrangente e são definidos como resíduos sólidos, semi - sólidos, particulados, todos e os líquidos não possíveis de tratamento convencional, que resultam de atividades de origem industrial, comercial, agrícolas domésticas, de serviços de saúde, de portos, de aeroportos, de postos de fronteira e dos processos de tratamento ou de reciclagem de resíduos” (Art 2º. Projeto de Lei Federal n.º 3029/97)⁷. Como podemos ver, tal definição é confusa do ponto de vista da física e menos abrangente que a japonesa, por exemplo.

Outro conceito importante e que deve ser esclarecido para nosso estudo é o conceito dos Resíduos Sólidos Urbanos - RSU. O termo urbano, além de qualificar a origem urbana, como sugere o nome, classifica somente os resíduos domiciliares, comerciais e das atividades de serviços como sendo o lixo urbano propriamente dito. Os

demais resíduos urbanos como os industriais, esgotos industriais e residências, entulho da construção civil, resíduos hospitalares e resíduos perigosos e especiais fogem dessa denominação.

6.2. Resíduos Sólidos e a humanidade

Foi no período neolítico (aproximadamente entre 10.000 e 4.000 a. C.) que o homem pela primeira vez começou a enfrentar problemas como o lixo. “Dentre as criações e inovações técnicas do neolítico destacam-se a invenção da roda e a descoberta da cerâmica, sendo esta última a primeira transformação físico-química realizada de forma consciente pelo homem, gerando os elementos artificiais” (Figueiredo, 1994, p.88) e portanto o primeiro resíduo não biodegradável. Além disto, foi neste período que o homem passou de nômade a sedentário formando os primeiros vilarejos e cidades. Nesses locais os resíduos, basicamente orgânicos, ao serem descartados sem qualquer preocupação, tornavam-se foco de mau cheiro e doenças.

Durante a Idade Antiga (3000 a.C. a 476 d.C.) as civilizações só se baseavam no trabalho escravo como forma de acumulação de riqueza e o meio urbano já apresentava grandes concentrações e atividades mercantis, o que sem dúvida acarretava uma produção ainda maior de resíduos sem qualquer cuidado sanitário. No ano de 150d.C. a cidade de Roma foi vítima de grande epidemia de febre bubônica motivada pela proliferação de ratos.

Na Idade Média, a riqueza estava intimamente ligada à posse de terra e com o sistema feudal em vigor os espaços urbanos perderam peso, porém as condições sanitárias eram ainda piores, agravadas pela vulnerabilidade dos camponeses, causadas pela extrema miséria. Entre 1345 e 1349 a peste bubônica, sob o nome da “peste negra”, dizimou milhões de pessoas na Europa.

Com o fim da Idade Média, o símbolo da riqueza tornou-se o capital acumulado e o comércio a principal atividade econômica. A Idade Moderna passou a ser marcada pelo inchamento das cidades e problemas, como saneamento, foram se agravando e a “peste” era sempre uma ameaça presente. Os primeiros sistemas de

⁷ Projeto de lei da deputado federal Luciano Zica – SP.

esgotos foram implantados nas cidades no final do século XIX e um mínimo de regulamento para destino dos resíduos foi introduzido. Porém a prática de vazadouros era a prática reinante.

Foi somente na Idade Contemporânea, a partir da revolução Francesa que o meio-ambiente de forma crescente passou a ser preocupação estratégica. A predominância do capitalismo e os efeitos da Revolução Industrial em nome de uma produção cada vez maior para uma acumulação cada vez maior abusaram dos recursos naturais e se viu numa sociedade baseada no consumo o aumento vertiginoso na produção de resíduos. Vivemos um regime de acumulação capitalista no desenvolvimento intensivo, na produção de massa para um consumo de massa em que a lógica é “produzir ao máximo para consumir ao máximo.”

O neoliberalismo “é liberal e por isso não põe nenhum limite em nome do interesse coletivo, em nome do interesse das gerações futuras à herança comum da humanidade: um planeta onde se possa viver“ (Przeworski, 1997. p.78).

Foi na Idade Contemporânea que surgiram efetivamente nas grandes cidades européias obras de saneamento básico, sistemas de esgotos, usinas de redução de resíduos, aterros controlados, utilização da ‘lama’ dos esgotos como fertilizantes, mas também foi nesse período, fruto da Revolução Industrial e da necessidade de obtenção de novos materiais como metais mais puros e duros, borrachas, plásticos etc., que ocorreu a geração desses materiais artificiais, que, além de representarem novos resíduos de difícil destinação, implicam inexoravelmente a geração de mais resíduos compostos na produção destes mesmos materiais. “Como estes não se inseriam na dinâmica natural original do planeta, passam a representar na maior parte dos casos uma ameaça ao equilíbrio da biosfera, e a civilização humana presente e futura”(Figueiredo, 1994, p.99).

O que podemos perceber é que o avanço da tecnologia para produção de materiais artificiais, sem falar nos materiais tóxicos e radioativos, não se viu acompanhado da preocupação com a reintegração destes materiais ao meio ambiente e, portanto, de um desenvolvimento tecnológico neste sentido. O que temos visto é sempre a dinâmica de “correr atrás do prejuízo”, já que só percebemos o problema quando ele já está à nossa frente.

Diante deste impasse do que fazer com os resíduos e de um quadro cada vez maior de escassez de recursos naturais, surge com força na sociedade uma contestação ambiental que coloca em xeque o paradigma atual. Esta contestação baseia-se até mesmo em uma simples observação de que sem uma mudança profunda nas relações da humanidade com o seu meio, o futuro está comprometido.

Da mesma forma que a humanidade com o decorrer dos tempos teve suas relações sociais e econômicas cada vez mais complexas, tornaram-se mais complexos também os seus problemas e hoje se percebe que a problemática dos resíduos não tem mais a ver somente com as condições de saúde do presente, mas também com as condições de vida no futuro estando a importância do meio ambiente estreitamente relacionada às questões sociais econômicas e às perspectivas da humanidade.

Dessa maneira o que se coloca na ordem do dia para este início de milênio é uma proposta de sustentabilidade ambiental do planeta com uma relação mais harmônica entre os homens e, no caso específico dos resíduos, trabalha-se buscando a diminuição da produção e conseqüentemente a redução dos resíduos, visando a uma mudança simultânea de hábitos de consumo da sociedade, em que a postura de reduzir a produção de resíduos, reutilizar ao máximo os produtos e reciclar o material utilizado devem ser a lógica.

6.3. Política para os Resíduos Sólidos: conceito

Qualquer política para os resíduos sólidos deve pensar no processo como um todo, ou seja, na produção, no consumo e na sua destinação final. Dessa maneira num primeiro momento são necessárias medidas que minimizem as quantidades produzidas bem como sua toxicidade. Num segundo momento, medidas visando à mudança nos hábitos de consumo e à redução da geração, reutilização dos produtos e reciclagem dos materiais. E finalmente na destinação final dos resíduos sólidos, que esta cause o menor impacto ambiental e que propicie ao máximo a reciclagem de matéria e energia.

A gestão dos Resíduos Sólidos

A Gestão dos Resíduos Sólidos deve abordar o tema como um todo, ou seja, “Uma política de gestão dos resíduos sólidos inclui a coleta, o tratamento e a disposição adequada de todo os subprodutos e produtos finais do sistema econômico, seja o lixo convencional seja o lixo tóxico. Além disso, há consenso de que esta política deva também atuar de modo a garantir que a quantidade de resíduos seja reduzida já nas fontes geradoras.

Internacionalmente, a tendência para as políticas de gestão dos resíduos sólidos visam a montar um sistema em que cada vez mais sejam reaproveitados resíduos ou energia incorporando-os ao processo produtivo e cada vez menos quantidades sejam descartadas.

Esta tendência é fruto de um processo de evolução no trato dos resíduos sólidos que podemos dividir em três fases distintas. Em uma primeira fase, que se desenrolou até o início dos anos 70, a preocupação com os resíduos basicamente se restringia ao final da cadeia produtiva, ou seja, a grande preocupação era com a disposição final somente. Neste sentido, praticamente nenhuma ação ocorrida durante as etapas do processo produtivo visava, por exemplo, a redução das quantidades produzidas ou a reciclagem dos resíduos.

Com os graves problemas ocasionados por uma destinação precária e pelo avanço da consciência e dos movimentos ambientais iniciou-se a segunda fase neste contexto, a partir da resolução da OCDE⁸ em 1975 como marca desse novo momento. Esta resolução apontava os seguintes itens:

- . redução da quantidade de resíduos,
- . reciclagem do material,
- . incineração e reutilização da energia resultante,
- . destinação do resíduos em aterros sanitários controlados.

O que vimos nessa fase foi uma preocupação com a intervenção nas várias fases do processo produtivo e a introdução das idéias de redução das quantidades de resíduos e da reciclagem dos mesmo.

⁸ Organização do Comércio para o Desenvolvimento Econômico.

resíduos pois, quanto mais inertes forem, menor será o impacto ambiental. Esta qualidade está intimamente ligada à menor geração de externalidades negativas, por exemplo, desumidificar ao máximo os resíduos que irão para o aterro sanitário diminuiria a quantidade de líquidos percolados (chorumi) que podem contaminar as águas superficiais, bem como o lençol freático, o que também contribuiria para diminuição do mau cheiro.

Assim, são as seguintes as diretrizes prioritárias da atual política de gestão de resíduos internacionalmente e no Brasil:

- . evitar e, quando possível, diminuir a produção de resíduos,
- . reutilizar e quando não for possível, reciclar os resíduos,
- . tornar inertes os resíduos, antes da disposição final.

Seguir estas diretrizes exige mudanças e esforços dos vários setores públicos e privados da sociedade. Como já dissemos é necessária a mudança de hábitos de consumo, para que se altere as relações de mercado e conseqüentemente a produção. Logicamente o mercado tem papel importante para promover estas mudanças, porém não se pode abrir mão do poder regulamentador do Estado e da pressão da sociedade civil organizada para atuar ao mesmo tempo em todo o processo de produção e consumo.

⁹ Garrafa plástica descartável produzida em polietileno em geral utilizada como embalagem de refrigerantes com dois litros

7. A PRODUÇÃO DE RSU NO BRASIL, EM SÃO PAULO E NO ABC

7.1. O RSU no Brasil

A pesquisa nacional de Saneamento Básico, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 1991 apresenta os seguintes dados sobre a produção de resíduos sólidos no Brasil:

Quadro 7.1.: Produção de Resíduos Sólidos no Brasil

Resíduos domiciliares	130 mil ton/dia
Resíduos industriais, saúde, comerciais e públicos	111 mil ton/dia
Total	241 mil ton/dia

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1991.

Dados do IBAMA de pesquisa efetuada em 1994 dão conta que apenas 55% do lixo produzido no país é coletado e, portanto, têm algum tipo de destinação final.

Dessa maneira com a continuidade e aceleração do processo de urbanização sem que os aspectos ambientais sejam considerados, agrava-se mais ainda o quadro de nossas cidades, em particular as regiões mais adensadas como as metropolitanas.

O Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de S. Paulo, elaborado pelo consórcio Hicsam-Etep¹⁰, ao se referir à geração de resíduos urbanos no Brasil diz:

“30 anos atrás, a taxa de geração bruta de resíduos por pessoa ou taxa de geração “per capita” de resíduos sólidos urbanos era da ordem de 200 a 500 gramas/hab. dia. Atualmente, a taxa de geração “per capita” de resíduos sólidos urbanos é estimada em 500 a 1.000 gramas/hab. dia para países em desenvolvimento. Porém, verifica-se no Brasil valores

¹⁰ Consórcio de empresa contratada pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente para elaborar o Plano Diretor.

diferenciados da taxa de sócio-econômicas regionais e culturais. Por outro lado, na maioria dos municípios brasileiros, não há por parte das municipalidades qualquer preocupação em apurar os dados relativos à quantidade de lixo gerado, bem como em registrar informações sobre os serviços de limpeza pública executados, a não ser com raras exceções ou quando os serviços realizados por terceiros.

Neste contexto torna-se difícil conhecer o valor real da taxa de geração de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos. Segundo Zepeta, a taxa de geração "per capita" de resíduos sólidos domiciliares na América Latina, varia de 300 a 600 gramas/hab. dia. Entretanto, quando ao lixo domiciliar se agregam outros resíduos urbanos, tais como aqueles provenientes de centros comerciais, hospitais, mercados de varrição e outros, esta quantidade é incrementada, possivelmente em 50%."

Na tabela a seguir, encontram-se os dados relativos à taxa de geração de resíduos sólidos por habitante por dia, para cidades da América Latina com populações até 100.000 habitantes e que pertencem a classes de renda distintas, com base em estudos realizados em 1993.

Quadro 7.2.: Taxa de geração de resíduos sólidos por habitante (gramas/ hab. dia), para cidades da América Latina com populações até 100.000 habitantes e classes de renda distintas

Classe de Renda	População(mil hab.)		
	Até 10	Até 50	Até 100
Baixa	300	400	500
Média/baixa	500	600	600
Média/alta	700	800	900
Alta	900	1.000	1.000

Fonte: Orh. M.H.A . "Guía Para Avaliación de Proyetos de Desechos Sólidos em Pequenas e Medianas Ciudades", São Paulo, Banco Interamericana de Desenvolvimento, 1993.

7.2. O RSU no estado de São Paulo

O Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares, elaborado pela Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Ambiental, como parte integrante do

Plano Estadual de Resíduos Sólidos possibilita uma análise dos resíduos nos 645 municípios paulistas e no estado como um todo.

Quadro 7.3.:classificação da destinação final dos municípios

Nº de municípios	Percentual em relação ao total	Destinação final
27	42%	adequado
116	18%	controlado
502	77,8%	inadequada

Fonte: CETESB, 1997

O inventário aponta que no Estado de São Paulo são geradas 18.232 toneladas de lixo domiciliar representando uma média diária de 0,58 Kg / habitante /dia. A destinação deste resíduos é feita da seguinte maneira:

Quadro7.4.

Percentual em relação às 18.232 tonelada	Destinação final
58,2%	controlada
30,7%	inadequada
10,9%	adequada

Fonte: CETESB, 1997

7.3. Os RSU na região metropolitana de S. Paulo

A RMSP é responsável pela produção de mais de 10 mil toneladas de lixo por dia possuindo a maior média de lixo por habitante por dia.

Quadro 7.5.:Produção de lixo urbano por habitante(Kg/hab.dia) em diversos municípios brasileiros, em 1993.

Município	Produção de lixo por habitante (Kg/hab. dia)
Belo Horizonte	0,68
Curitiba	0,53
João Pessoa	0,70
Maceió	0,89
Novo Hamburgo	0,40
Petrópolis	0,43
Rio de Janeiro	0,82
São Paulo	0,88
Vitória	0,66

Fonte: Grossi. M.G.L "Avaliação da Qualidade dos Produtos Obtidos de Usinas de Compostagem Brasileiras de Lixo Doméstico Através de Determinação de Metais Pesados e substâncias Orgânicas Tóxicas."São Paulo, 1993.

Ao analisar os resíduos sólidos da RMSP e em particular, os sete municípios do Grande ABC, não podemos deixar de analisar o Inventário Estadual de Resíduos Sólidos elaborado pela CETESB em 1998 pela Diretoria de Controle de Poluição ambiental da empresa e faz parte integrante do Plano Diretor de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Metropolitana da Grande São Paulo) que classificou a destinação final e as usinas de compostagem de acordo com os seguintes índices

IQR – Índice de Qualidade de Aterros de Resíduos

IQC – Índice de Qualidade de Compostagem

Estes índices podem apresentar três situações quanto a qualidade que são: adequada, controlada e inadequada.

7.4. Histórico do lixo no ABC

Quando se trata de fazer um histórico sobre a problemática dos Resíduos Sólidos Urbanos de forma mais organizada tomamos como início a década de 60, pois é neste momento que os municípios do Grande ABC se reúnem para discutir os problemas comuns, dentre eles a destinação do RSU pela primeira vez.

Neste período já existia uma Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar - CICPAA, que, por solicitação dos prefeitos da região em 1964, iniciou debates e estudos sobre a problemática do RSU e em particular sua destinação final.

Quadro 7.6.: Os Municípios do Grande ABC (1965)

Município	População	Área (km ²)	RSU (t/dia) coletado
Santo André	320.000	182	80
São Bernardo do Campo	114.000	413	11
São Caetano do Sul	130.000	14	65
Diadema	40.000	24	6
Mauá	50.000	73	12
Ribeirão Pires	30.000	87	13
TOTAIS	684.000	793	187

Fonte: Pezzolo, 1965

A grande preocupação com os resíduos naquele momento partia da área da saúde, em função da grande presença de roedores, moscas e insetos de uma maneira geral, vistos como transmissores de doenças e contribuindo em muito para aumentar os índices de mortalidade infantil. A lógica para que se tivesse maior controle do ponto de vista da saúde pública e da administração do serviço apontava para uma ação municipal e direta, ou seja, não integrada com os demais municípios e executada pela própria prefeitura.

Com relação à destinação final, este estudo referia-se aos aterros sanitários incineradores e usinas de compostagem, sendo estas últimas ainda novidades e devendo ser mais bem estudadas. Já os incineradores possuíam a inconveniência do custo de implantação e operação, além da poluição atmosférica. Frente a toda a problemática da saúde pública, organização, operação do sistema e custos, a alternativa do aterro sanitário foi a solução recomendada. Esta solução já estava sendo desenvolvida de forma experimental pelas cidades de Santo André e São Bernardo.

Os anos 70 foram marcados por uma ação mais presente por parte do governo do estado de São Paulo, baseado, inclusive, no conjunto de legislações a partir da Constituição Federal imposta em 1967, que se preocupava com os problemas de caráter metropolitano, como o RSU.

Com a criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo, em 1969, vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento apareceram as primeiras iniciativas visando a tratar os problemas regionais. Em 1970 concretizou-se a primeira grande tentativa de planejamento com o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Este plano foi elaborado por um consórcio de empresas paulistas, que identificou os vários problemas regionais da Grande São Paulo, principalmente na área de saneamento básico, transporte e uso do solo. Apontaram neste relatório que as soluções deveriam estar fora do controle local.

Nas diretrizes propostas pelo PMDI na questão de saneamento, dentre outras consta: “assegurar condições adequadas da disposição final do lixo coletado pelas municipalidades na área metropolitana.”

Das diretrizes para o setor de Limpeza Urbana consta:

- *Coordenar as atividades relativas à disposição final do lixo urbano da Grande São Paulo a nível Metropolitano, mantendo-se*

porém, a coleta a nível municipal, de acordo com esquemas operacionais que permitem a integração da referida disposição final.

- Assegurar a autonomia financeira do serviço de disposição final do lixo, através do pagamento pelas prefeituras dos serviços prestados.

E as proposições são:

- Criar órgão específico para promover a disposição final do lixo urbano da Grande São Paulo ou, como alternativa, atribuir esta função a SANESP¹¹.

- Realizar plano integrado de disposição final do lixo urbano, definindo as áreas adequadas para aterros sanitários, os locais e as características das usinas de tratamento para produção de composto orgânico e verificar a oportunidade de instalar usinas de incineração ou de utilizar outros processos de disposição final.

- Promover a desapropriação de áreas e iniciar as obras e instalações prioritárias.

O PMDI ainda apontava que os futuros aterros sanitários deveriam ser operados por um órgão metropolitano, uma vez que as experiências municipais eram questionáveis. A implantação de usinas de compostagem dependeria de um estudo de mercado para o composto orgânico e a instalação de incineradores só ocorreria após esgotadas as demais soluções.

Cabe destacar que a implementação das diretrizes e soluções apresentadas ficava totalmente centralizada na mão de gestor metropolitano que, por sua vez, estava ligado diretamente ao governo do estado. O financiamento destas soluções não era claro e garantido e boa parte teria de vir dos municípios. Devido às dificuldades de se reunirem as condições políticas, administrativas e financeiras para a execução do PMDI como um todo optou-se pela execução de um projeto piloto, ou seja, a implementação do PMDI na sub-região sudeste, qual seja o Grande ABC Paulista.

A Empresa SERETE S/A Engenharia foi contratada em 1972 até 1974 para a elaboração do projeto em duas etapas. Na primeira realizou basicamente levantamentos sobre quantidades e qualidades do RSU, perfil e crescimento populacional, áreas disponíveis, estudo do mercado do composto orgânico etc. A segunda etapa objetivava a

¹¹ Antiga empresa de saneamento do estado de São Paulo.

definição do sistema de destinação final do RSU do ponto de vista técnico e econômico, elaboração dos projetos dos aterros e outros equipamentos bem como a definição institucional do gestor do sistema de toda a Grande São Paulo.

A idéia de se fazer o projeto piloto era de que, uma vez alcançados os resultados, o modelo seria ampliado a toda a Grande São Paulo, de maneira que não houvesse um sistema para cada sub-região, mas sim único sistema.

O relatório datado de 1973 fazia o seguinte diagnóstico para os sete municípios:

Quadro 7.7.: Destinação dos Resíduos por município do ABC

MUNICÍPIO	DESTINO	SITUAÇÃO SANITÁRIA
S. André	Aterro controlado no próprio município	Melhor situação da região porém longe da categoria de um aterro sanitário
S. Bernardo do Campo	Lixão/ vazadouros no próprio município	Proximidade de favelas, presença de catadores, mau cheiro, insetos e perigo de deslizamento e explosão. Contaminação das águas superficiais
Mauá	Lixão ou cinco chácaras em S. Paulo	Lixo usado p/ engorda de animais, mau cheiro, insetos, vetores de doenças e contaminação das águas
S. Caetano do Sul	Chácaras em S. Paulo	-----
Diadema	Chácaras no próprio município	Lixo usado p/ engorda de animais, mau cheiro, insetos, vetores de doenças e contaminação das águas
Rib. Pires	Descarga em vários pontos no próprio município	Mau cheiro, insetos, vetores de doenças, contaminação das águas, fogo
Rio Gde. da Serra	Descarga em vários pontos no próprio município	Mau cheiro, insetos, vetores de doenças, contaminação das águas, fogo

Fonte: PMDI, 1970.

A primeira etapa do projeto, ao ser concluída, sugere: a suspensão imediata do envio dos resíduos para chácaras afetando diretamente S. Caetano, Diadema e Mauá;

suspensão imediata da destinação de S. Bernardo do Campo; tolerância até nova solução com o aterro de Santo André e com a simples descarga dos demais municípios:

Na segunda etapa do projeto foi sugerido um conjunto de medidas no tempo:

Curto Prazo (até 1980)

três aterros até 1975, sendo um em Diadema com vida útil até 1985 atendendo a Diadema e S. Bernardo do Campo e os outros dois seriam contíguos em área de S. André, com vida útil até 1988 atendendo os demais municípios.

Médio Prazo (1980)

Implantação de Usina de Compostagem em Diadema com capacidade de 100 toneladas por dia.

Longo Prazo (até 1988)

Construção de um grande incinerador com três unidades de 1000 toneladas por dia.

Para implementação das propostas do relatório deveria ser criada a LIMPESUL- Empresa de Limpeza Pública da Sub-Região SUDESTE. Porém, apesar de o relatório indicar a criação de uma empresa de capital misto, devido às vantagens administrativas, questões como a titularidade da empresa, as cotas acionárias dos municípios, a globalidade dos serviços de limpeza pública (da coleta à destinação final) e posteriormente a proposta de inclusão da Capital paulista ao sistema começaram a inviabilizar a empresa antes mesmo que esta saísse do papel.

A partir de 1975 com a extinção do GEGRAM e a SNM e EMPLASA tomando a frente do processo de planejamento metropolitano, a proposta de confecção de um Plano Diretor de Resíduos Sólidos antes de qualquer outra coisa ganhou peso e também a idéia de uma única empresa metropolitana fortaleceu-se em detrimento da criação da LIMPESUL. Neste período várias regulamentações ocorreram na área ambiental, em particular a legislação de proteção dos mananciais (lei estadual nº 898/75 e nº 1172/76) que acabaram inviabilizando várias propostas contidas no relatório encomendado pelo GEGRAM¹², pois previam a utilização de áreas que doravante ficavam impedidas de uso. Em outubro de 1976, em meio às várias controvérsias, o governador do estado,

¹² Neste relatório o aterro de Diadema foi proposto em uma área, que pela nova legislação de proteção dos Mananciais, seria proibido.

Paulo Egídio Martins enviou o projeto de lei de criação da LIMPESUL à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo- ALESP-, mas, apesar de obter parecer favorável em todas as comissões do legislativo em 24/11/76 o governo encaminhou a mensagem nº 164/76 solicitando a devolução da matéria “para reexame” sem, no entanto, encaminhá-la novamente.

Muito embora os municípios do Grande ABC não concordassem na íntegra com a forma e o papel que seriam desenvolvidos pela LIMPESUL, muitas vezes a suposta empresa era apresentada à sociedade nos momentos de pressão como sendo a solução aos problemas advindos da disposição inadequada do RSU. Este fato minimizava as responsabilidades dos prefeitos repassando o desgaste ao governo estadual (DGABC 31/11/76)¹³. Neste momento a situação era caótica em vários municípios, seja pela operação precária dos aterros existentes (S. Bernardo e Diadema) (DGABC- 04/09/76), seja pela baixa qualidade na coleta dos resíduos (S. Caetano do Sul) gerando críticas da população e pedidos de investigações por parte dos vereadores (DGABC 01/05/75). Se não bastasse isso, pela primeira vez a cidade de Mauá, devido a uma ação do prefeito Dorival Rezende da Silva, impediu que outros municípios depositassem o seu lixo na cidade dizendo que “o seu município não era lata de lixo”(DGABC 22/06/75).

Quando da retirada do projeto da LIMPESUL da ALESP, o Jornal Diário do Grande ABC em seu editorial de 12/12/76 opinou sobre a “conveniência e coincidência da retirada do projeto às vésperas das eleições”, demonstrando que o assunto da destinação final do lixo mexia com vários e grandes interesses.

No período anterior ao processo eleitoral, o assunto saiu de pauta e só foi retomado em meados de 1977 pelos novos prefeitos eleitos que se posicionaram contrários à LIMPESUL por entenderem que ela significaria a “entrega do serviço público ao estado”.

A partir daí, sem qualquer condição de acordo com o governo do estado e num clima de indefinições políticas no país¹⁴, os municípios partiram para buscar soluções individuais para resolverem o problema com a destinação final do RSU.

¹³ Jornal Diário do Grande ABC.

¹⁴ O governo militar passava por grande desgaste e enfrentava uma série de manifestações populares que reivindicavam o fim da ditadura militar, a anistia aos exilados políticos e contra carestia enfrentada pelo povo.

O governo do estado de São Paulo era ocupado, entre 1979 e 1982, pelo governador nomeado Paulo Salim Maluf, que não demonstrava qualquer empenho ou interesse pelas questões metropolitanas, pois tinha como eixos de seu governo a mudança da Capital para o interior do Estado e encontrar petróleo através da recém criada Paulipetro¹⁵.

De 1977 até 1983 os municípios buscaram soluções individuais e, no limite, levaram em consideração alguma outra cidade da região, por exemplo, no caso específico de S. Bernardo do Campo que já recebia o lixo de S. Caetano e Diadema no lixão do Alvarenga. Neste caso se os municípios usuários do lixão fizessem investimentos na área, através de convênios, poderiam continuar a depositar seus resíduos.

A cidade de Mauá resolveu o problema utilizando suas antigas áreas de extração de areia não dependendo de ninguém e Santo André buscava a melhoria do seu aterro e a construção de uma usina de compostagem.

Posteriormente Santo André terceirizou seu sistema de limpeza pública e em particular a usina de compostagem, o que causou grande reação dos vereadores e da Associação dos Engenheiros que se mobilizaram para tentar impedir tal fato. Manifestou-se também desaprovação por parte dos demais municípios da região pela iniciativa unilateral de Santo André, pois imaginava-se que com a terceirização eles não poderiam utilizar a usina de compostagem em hipótese alguma.

Em 1983, no governo de André Franco Montoro¹⁶, o CONSULTI voltou a funcionar e a trabalhar por um Plano Diretor de Resíduos Sólidos da região Metropolitana de São Paulo e por um Plano de Ação Emergencial. Através da deliberação nº09/83, de 30 de agosto de 1983, o CONSULTI aprovou como solução emergencial para a região sudeste o seguinte:

1- Municípios de Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra: disposição conjunta em futuro aterro localizado em Mauá, no bairro Sertãozinho, em área a ser desapropriada pelo Estado, com vida útil prevista para seis anos;

¹⁵ Empresa pública paulista criada para pesquisar e explorar poços de petróleo através de contratos de rito com a Petrobrás.

¹⁶ Pela primeira vez sob o governo militar, em 1982 foram realizadas eleições diretas para escolha dos governadores de estado. O MDB, que posteriormente tornou-se PMDB, foi o grande vitorioso daquelas eleições, inclusive em São Paulo com a vitória de André Franco Montoro.

2- *Município de Santo André e São Caetano do Sul: disposição conjunta em futuro aterro localizado em Santo André, junto à usina de compostagem, em área pertencente à prefeitura, com vida útil prevista para oito anos;*

3- *Município de São Bernardo e Diadema: disposição conjunta em futuro aterro localizado em São Bernardo, na Estrada do Mar, próximo à Rodovia dos Imigrantes, a ser desapropriado pelo Estado, com vida útil prevista para seis anos.*

Além disso, a deliberação nº09/83 sugeriu a imediata adoção das seguintes providências:

Por parte do Poder Executivo Estadual:

a) *edição de decretos estaduais declarando de utilidade pública as áreas determinadas para aterros sanitários, com vistas à promoção de suas desapropriações com recursos do Estado;*

b) *destinação de recursos orçamentários suficientes para a implantação da proposta de intervenção, em 1984, especificamente para a Secretaria de Negócios Metropolitanos, destinados a cobrir os custos desapropriações mencionadas acima, bem como para a compra de equipamentos, elaboração de projetos e execução de obras necessárias à implantação dos aterros sanitários;*

c) *concessão de uso das referidas áreas desapropriadas para utilidade como aterros sanitários pelos municípios;*

d) *coordenação da celebração de convênios intermunicipais, com vistas à administração e operação dos aterros sanitários, diretamente pelos municípios interessados.*

Por parte dos prefeitos da Região:

a) *celebração de convênios intermunicipais com vistas à instalação e operação de aterros sanitários diretamente pelos municípios interessados, sob a coordenação da Emplasa com o suporte da Cetesb;*

b) *consignação nos orçamentos municipais de verba específica para a implantação e operação dos aterros sanitários preconizados em função da tonelagem de lixo coletado e dentro dos custos reais e compatíveis.*

Por parte da Comissão:

a) dar continuidade às suas atividades visando o acompanhamento da implantação e execução da proposta de intervenção imediata e através da Emplasa, com o suporte da Cetesh, desenvolver uma campanha de âmbito metropolitano, com vistas à conscientização da população para a problemática do lixo urbano.

Além disso, e mais uma vez proposto, tendo em vista o caráter emergencial do Plano, cuja implantação resolveria o problema para a região Sudeste somente para os seis anos seguintes, haveria a necessidade de se iniciar rapidamente, paralelamente às tais providências, a elaboração do “Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos”, destinado a buscar soluções mais duradouras para o problema. A Comissão Especial do CONSULTI seria responsável pelas proposições de diretrizes de médio e longo prazo visando a sua elaboração.

Os recursos necessários à desapropriação das áreas, compra de equipamentos e realização de algumas obras de infra estrutura para a implantação dos aterros sanitários propostos para a Região Metropolitana, com exceção do município de São Paulo, orçavam aproximadamente dois bilhões de cruzeiros. Tais recursos, face à gravidade do tema, eram considerados relativamente pequenos, sendo comparados na época, por exemplo, ao custo de um viaduto.

Os recursos necessários à viabilidade das soluções propostas para a sub-região sudeste relativos à implantação de três aterros sanitários, correspondiam a 40% do total requerido para a Região Metropolitana.

Na análise das áreas propostas pelo Relatório aprovado pelo CONSULTI foram considerados:

- localização fora dos limites da área de proteção aos mananciais;
- compatibilidade com a vizinhança,
- distância razoável dos centros produtores de resíduos;
- facilidade de acesso;
- capacidade de recepção de lixo;
- disponibilidade de terra, para ser usada na cobertura do lixo;
- potencial de poluição das águas superficiais e subterrâneas

- economicidade do sistema de destinação de lixo.

Após a deliberação nº09/83, do CONSULTI, a Secretaria de Negócios Metropolitanos e a EMPLASA iniciaram as providências necessárias à implantação do Plano Emergencial.

Na verdade esse Plano de Ação Emergencial nunca foi implementado em função de problemas semelhantes aos do final da década de 70, que iam desde a dificuldade de se obter financiamento passando pela falta de compromisso com uma gestão regional e finalmente um problema que com o passar do tempo ficou cada vez mais difícil de ser resolvido que foi encontrar áreas adequadas para implantação dos equipamentos.

7.5. A Situação do RSU no ABC hoje

Desde o final da década de 80, a destinação final do RSU tem sido um ponto prioritário nas agendas municipais da região do Grande ABC, devido à crescente demanda por este serviço, dados o aumento do lixo produzido, a estabilização da oferta e a inexistência de novos equipamentos. Somando-se a isto, o monopólio exercido pela empresa proprietária do único aterro disponível, localizado na cidade de Mauá, fez com que os municípios se debruçassem sobre o assunto visando à diminuição de seus gastos e o cumprimento de suas responsabilidades em destinar definitivamente o lixo com maior flexibilidade técnica e autonomia política.

Atualmente o RSU das sete cidades é destinado a dois aterros sanitários, um na cidade de Mauá (aterro de Sertãozinho), de propriedade particular e que recebe o RSU das cidades de Mauá, São Caetano, São Bernardo, Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, através de contratos de empreitada feitos individualmente com cada uma das prefeituras. O outro, é um aterro em Santo André (Aterro Cidade São Jorge) de propriedade do município e operado em concessão pública à iniciativa privada, que recebe o RSU de Santo André.

Quadro 7.8.: Quantidade de RSU produzida por município em toneladas- 1990- 1996

Município	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Santo André	129.948	144.000	131.050	137.651	142.796	169.244	194.209
São Bernardo	119.785	131.764	131.900	136.117	139.705	163.501	185.897
São Caetano	47.721	53.002	51.830	52.925	58.400	63.145	68.620
Diadema	39.000	42.619	52.246	54.637	57.775	70.358	82.302
Mauá	39.975	53.405	60.173	55.487	48.658	59.895	70.786
Ribeirão Pires	11.008	13.740	16.700	13.260	13.200	15.400	19.200
R.Gde. Serra	2.350	2.441	2.400	2.420	2.430	2.450	2.550
Total	389.787	440.971	446.295	452.497	462.964	543.993	623.564

Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC- 1997

São características destes dois aterros:

Quadro 7.9.: Classificação dos aterro existentes no ABC

	Santo André	Mauá
Aterro	C S Jorge I	Sertãozinho
Qtde Recebida (Ton/Ano)	200.000	400.000
Origem do Rsu (Cidade)	S A	M+RP+RGS+ +SCS+SBC+D
Proprietário	PMSA	Lara / S.A.
Vida Remanescente (Anos)	6	20
Volume Disponível (m³x 1.000.000)	1.2	10
Área (m²)	216.000	500.000
Obras Necessárias	<i>Melhoria e</i> Ampliação do Tratamento de Efluentes	Coleta e Tratamento de Efluentes Impermeabilização do Solo

Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC- 1997

Quadro 7.10.: Destinação do RSU, avaliação da qualidade e produção *per capita*

Município	População	T/dia	DF.	IQR	Avl.	IQC	Avl.	Produção <i>per capita</i> (kg/hab x dia)
Diadema	323.116	193,87	A	7,0	CC	0,0	-	0,60
Mauá	342.909	205,75	A	7,0	CC	0,0	-	0,60
São Bernardo do Campo	641.390	448,97	A	7,0	CC	0,0	-	0,70
São Caetano do Sul	139.825	69,91	A	7,0	CC	0,0	-	0,50
Santo André	625.564	437,89	A	8,2	CA	0,0	-	0,70
Ribeirão Pires	97.550	48,77	A	7,0	CC	0,0	-	0,50
Rio Grande da Serra	34.736	13,89	A	8,2	CA	0,0	-	0,40

Df= Destinação final; A = Aterro; AC= Aterro controlado; L = Lixão; U= Usina; CA= Condições Adequadas; CC = Condições Controladas; CI = Condições Inadequadas.

Fonte: Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos. CETESB – Diretoria de Controle de Poluição Ambiental. 1998

Elaboração: Secretaria do Meio Ambiente- Grupo Técnico de Legislação Ambiental. 1998

Vale ressaltar que a produção média diária de RSU por habitante é bastante alta, significando alto poder de consumo e serviço de coleta bem implantado.

Dessa maneira, as iniciativas tomadas até hoje caminham no sentido da concessão deste serviço à iniciativa privada por um período de pelo menos vinte anos, como mostraremos na sequência.

8. NOVOS MOMENTOS, NOVOS CAMINHOS

8.1. Concessão dos Serviços Públicos

Considerando o momento de redefinição do papel do Estado e a busca de alternativas para a execução de serviços públicos, de forma a minimizar investimentos e gastos de custeio e manutenção, o instituto da concessão de serviços públicos para exploração de terceiros é um importante instrumento para os governos e, em particular, para o poder político local, que pode utilizá-lo para prover serviços de sua responsabilidade.

Celso Antônio B. de Mello (1999), conceitua concessão de serviço público como

“o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço”.

Dessa forma, através deste instituto, o Estado pode, obedecendo os ditames legais, atribuir a terceiros um serviço público.

A Constituição Federal de 1988 dispõe a respeito do tema, no artigo 175 e seu parágrafo único, que estabelece, entre outras coisas, a necessidade da edição de uma lei regulamentadora do processo de concessão. Esta é a lei 8.987, de 13/02/95, que sofreu alterações e acréscimos, através da M.P.n.º 890, de 14/02/95, que foi sucedida de várias outras e atualmente convertida na lei 9074, de 07/07/95.

O que se pretende destacar, quanto ao regime de concessão, é a importância que vem ganhando desde a sua implementação. O Estado, poder concedente, dispõe com plena liberdade, sobre o aspecto regulamentar do serviço, ou seja, atua para garantir a prevalência do interesse público.

importantes vias de ligação entre o Planalto Atlântico e o porto de Santos. Ao longo dessas vias, desde a época da estrada de ferro Santos-Jundiaí, construída pela São Paulo Railway em 1867, passando pela rodovia Anchieta, de 1947, e mais recentemente com a rodovia dos Imigrantes, na década de 1970, foram instaladas grandes plantas industriais, com grande destaque para o setor metalúrgico - sobretudo o automobilístico - e petroquímico. Com seus 814 Km² de área, conta com uma população superior a dois milhões de habitantes, constituindo-se em grande mercado consumidor. Por outro lado, mais da metade de sua superfície está situada em área de proteção aos mananciais, o que limita sua capacidade para se expandir e resolver seus problemas.

Quadro 8.1.: População, área total e área inserida em mananciais.

Município	Área Total (km ²)	Proporção em Área de mananciais (%)	População (hab.)
Santo André	181	54,196	625.564
São Bernardo	411	52,6	660.396
São Caetano	12	-	139.825
Diadema	32	21,9	323.126
Mauá	67	19,4	342.909
Ribeirão Pires	107	100	97.550
R.Gde. Serra	31	100	34.736
Total	841	56,1	2.224.096

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, 1996 e Instituto Geográfico e Cartográfico/Secretaria Estadual de Meio Ambiente, 1995

A história de preponderância econômica da região do Grande ABC está intimamente ligada à história do processo de industrialização do nosso país. As grandes indústrias automobilísticas se instalaram aí, na década de 50 e desde então passaram a ser determinantes na economia do país e sem dúvida alguma, na economia da região. Dessa maneira, com a crise do modelo de desenvolvimento fordista, as inovações tecnológicas gerando desemprego estrutural e a globalização da economia provocaram efeitos significativos na economia local, baseada na indústria metalúrgica (automóveis e autopeças).

A era do mercado fechado e de protecionismo à indústria automobilística, que perdurou até meados dos anos 80 e fizeram do Grande ABC uma fatia do *Primeiro Mundo* no Brasil, já não mais existia. “Em 1970, por exemplo, São Bernardo do Campo produzia 79,8% dos veículos que rodavam no Brasil, em 1991 este número caiu para

29,9%”(Gomes, 1995, p.41). O Grande ABC foi vítima da crise mundial, do fim de um modelo de desenvolvimento que não mais existia. No caso brasileiro, foi a primeira região a sofrer com estas mudanças e que ainda continua sofrendo.

Dessa maneira, com um crescente esvaziamento da indústria, a falta de investimentos e o conseqüente envelhecimento do parque industrial, tornando-o menos competitivo frente à abertura dos mercados, pode-se verificar o aumento no nível de desemprego local e a diminuição nos níveis gerais da atividade econômica. Tudo isso apesar da ampliação do setor de prestação de serviços, que cresceu no bojo do alto poder aquisitivo médio da população do ABC, fruto do período passado de expansão econômica.

Do ponto de vista do poder público local, esta situação provocou impacto direto nas finanças públicas reduzindo a arrecadação de recursos provenientes das atividades industriais e aumento das demandas por serviços públicos, devido ao aumento do nível de desemprego e à diminuição do poder aquisitivo da população. Some-se a isso o quadro de escassez de recursos em outros níveis de governo, o baixo nível da atividade econômica devido à política de ajuste desempenhada pelo governo federal e as novas responsabilidades constitucionais dos municípios sem o devido aumento de repasse de recursos.

Na corrida altamente acirrada e muitas vezes selvagem, para que não se perdesse a competitividade dentro de um mercado globalizado, o Grande ABC sofreu duramente com a guerra fiscal imposta por outras cidades e no caso específico da indústria automobilística, por outros estados. Se não bastasse o jogo bancado por administradores que só visam o presente, oferecendo isenções de impostos, doações de terrenos e até mesmo empréstimos de dinheiro público, o interior paulista também pelo seu caráter de grande e crescente mercado consumidor e por apresentarem determinadas vantagens locais, que outrora não existiam¹⁷, fez com que se intensificasse o afastamento de novos investimentos do Grande ABC.

O que temos visto desde meados da década de 80 é o crescimento das atividades de comércio e serviços que buscam atender à população de renda *per capita*

¹⁷ Na década de 80, houve uma grande expansão da infra-estrutura no interior do estado (Malha viária, energia, serviços públicos etc.) e no período mais recente também houve a instalação de inúmeras faculdades e universidades que contribuíram para a formação de mão-de-obra, entre outras vantagens.

superior à média nacional apostando assim no potencial de consumo e poupança adquiridas durante o auge de desenvolvimento na região.

Por outro lado, cada vez mais a região está ficando marcada por contrastes sociais e problemas urbanos crescentes. O Grande ABC sente esta crise e vê o surgimento em todos os lados do caos urbano com a ampliação de suas periferias e favelas, ocupações de terras, invasão de áreas de mananciais, mais enchentes, transporte coletivo caótico, perda de qualidade nos serviços de saúde e educação e problemas de saneamento básico.

8.3. Buscando novos caminhos

Quando se dispõe a buscar novos caminhos para se enfrentar o problema da destinação final do RSU, em primeiro lugar deve-se ter claro onde se quer chegar, com quem e com quais elementos se pretende fazer isto. Os desafios colocados para a região do Grande ABC só podem ser superados em função de um planejamento regional, sendo a meta propiciar o desenvolvimento da região de maneira justa, democrática e ambientalmente sustentável para propiciar e garantir à população os serviços essenciais à cidadania com qualidade, emprego, segurança, liberdade e lazer. Tudo isto, é lógico, sem esquecer a contribuição ao desenvolvimento do país como um todo.

A lógica do planejamento regional parte do princípio que muitas vezes, o município isoladamente não dispõe de recursos financeiros, humanos, físicos, tecnológicos para enfrentar seus problemas. Soma-se a isto o fato de que a localidade chamada Grande ABC possui uma identidade própria entre os sete municípios. As cidades possuem as mesmas origens históricas e tradições. Estão inseridas numa mesma região geográfica dividindo mesmo clima e recursos naturais no topo da Serra do Mar, no Alto do Planalto Atlântico; têm a mesma história econômica de pujança da indústria metalúrgica e química, seguida pelos efeitos da crise do modelo fordista, os mesmos problemas urbanos que vão desde as enchentes, passando pelo déficit habitacional, até o caótico transporte coletivo e, finalmente, buscam encontrar um novo lugar e uma nova vocação econômica que viabilizem a continuidade do seu crescimento.

Este planejamento regional deve ser democrático e atento às novas situações colocadas pela crise do Estado. A percepção das deficiências do setor público e o engajamento do setor privado, seja ele produtivo ou não, fazem-se necessários para romper com as ações estatais centralizadoras, anti- democráticas e ineficientes. A diminuição da intervenção planejadora do Estado. o engajamento da sociedade civil na decisão, a execução e regulação dos serviços e a responsabilização do poder econômico com o interesse público são importantes ingredientes que determinam com quem e em que perspectivas deve ser feito o planejamento.

Por fim deve-se reunir as condições objetivas para que o planejamento ocorra. Torna-se necessária a criação de espaços, não necessariamente institucionalizados, mas que possuam regras claras e acordadas entre as partes, ou seja, os atores políticos, para que as idéias possam ser debatidas, as opiniões possam ser formadas ou reformadas, os consensos e deliberações possam ser construídos por todos e as responsabilidades e encaminhamentos possam ser divididos.

Uma ação conjunta e coletiva como esta, frente às dificuldades, otimiza a alocação dos escassos recursos públicos, propicia a captação de recursos privados, flexibiliza as relações entre Estado e sociedade e entre capital e trabalho de maneira acordada e regulada, compromete as ações do poder econômico com a propriedade pública, rompe com a visão de que o público é sinônimo de estatal, pensa e implementa as ações presentes baseadas num objetivo comum e futuro.

Todas estas questões, que começaram a se manifestar no final da década de 80, lançaram um sério desafio aos representantes do poder público local e à comunidade para buscarem alternativas conjuntas para o enfrentamento dos problemas. A existência de uma identidade própria na região do ABC, seja por sua história e tradições, seja pela geografia, por seu perfil econômico ou pelo entendimento de que a solução dos problemas em cada um dos sete municípios não se esgota em cada um deles, criou condições para que fossem organizadas ações conjuntas, envolvendo todos os atores locais, visando a soluções de menor custo econômico, social e ambiental, além de possibilitar a continuidade do desenvolvimento regional frente a nova conjuntura.

Nesta lógica e como esforço de articulação, destacamos as seguintes iniciativas de organização visando dar conta da nova situação:

8.4. Os espaços públicos criados

Desde muito tempo a região já apresenta uma série de organizações bastante atuantes no âmbito regional: A Igreja Católica, os órgãos de comunicação, os sindicatos de trabalhadores e até mesmo algumas ONGs que tinham como proposta e alvo a região como um todo.

Na lógica de se criar os espaços públicos para que os novos caminhos pudessem ser trilhados foram tomadas importantes iniciativas que partiram de origens diferentes, mas que foram determinantes no sentido de constatação das mudanças de papéis e os princípios do Estado burocrático weberiano, que não mais se aplicavam e para consolidar novos arranjos institucionais inaugurando uma nova fase de organização política, social e econômica no Grande ABC.

O final da década de oitenta e início dos anos noventa foram marcados, assim, por importantes iniciativas, como a criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (1990), reunindo os sete prefeitos municipais, o Fórum da Cidadania do Grande ABC (1995), reunindo dezenas de entidades da sociedade civil da região, o Fórum de Vereadores (1996), reunindo o conjunto dos vereadores das sete cidades e a Câmara Regional do Grande ABC (1996), reunindo poder público municipal e estadual e sociedade civil.

Consórcio Intermunicipal do Grande ABC - 1990

Congrega os sete prefeitos das cidades, é presidido por um deles, com mandato de um ano. A princípio atua no nível governamental de cada um dos sete municípios como uma instância coordenadora de ações conjuntas. Sem participação de outros setores, suas atividades e ações estão muito restritas à vontade dos prefeitos que o compõem.

Neste período os sete prefeitos que estavam à frente das prefeituras, eleitos em 1988 para o mandato de 1989 a 1992 eram: Celso Daniel - PT (Santo André), Maurício Soares - PT (São Bernardo do Campo), Luis Tortorello - PTB (São Caetano do Sul), José Augusto Ramos - PT (Diadema), Amaury Fioravante - PL (Mauá), Luis Carlos Grecco - PMDB (Ribeirão Pires) e Aparecido Franco PTB (Rio Grande da Serra).

Em que pese o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC ser uma entidade restrita aos prefeitos, desde o seu início demonstrou sua sensibilidade com relação aos interesses dos demais atores. Com isso tornou-se um referencial para a sociedade no debate das questões regionais.

Fórum da Cidadania do Grande ABC - 1995

Em 1992 foram eleitos os novos prefeitos para os mandatos de 1993 à 1996 que acabaram não priorizando a ação do Consórcio que na prática se manteve somente para cumprir as formalidades e prestar conta a sociedade que já cobrava uma ação efetiva deste grupo. Os sete prefeitos eram: Newton Brandão - PTB (Santo André), Walter Demarque - PTB (São Bernardo do Campo), Antônio Dall'anese - PTB (São Caetano do Sul), José Carlos Grecco - PSDB (Mauá), José de Fillipi - PT (Diadema), Valdirio Prisco - PTB (Ribeirão Pires) e José Teixeira PTB (Rio Grande da Serra).

Neste contexto de baixo desempenho do Consórcio Intermunicipal durante o período 93/96 e com o amadurecimento de setores ligados tanto aos trabalhadores quanto ao empresariado local a respeito da importância desta articulação regional, organizou-se o Fórum da Cidadania, que congrega mais de um centena de entidades ligadas aos trabalhadores, empresariado, ao comércio, ONGs atuantes nas mais variadas áreas, inclusive de defesa do meio ambiente, OAB etc. Este Fórum iniciou amplos debates em torno dos problemas colocados e se utilizou de várias formas de ação, visando à cobrança de responsabilidade dos vários atores políticos e contribuindo com sugestões para solução dos problemas.

Vale destacar o papel importante do Jornal Diário do Grande ABC que ao mesmo tempo que cobrava um ação efetiva do Consórcio, incentivava a criação do Fórum da Cidadania e, posteriormente, dava grande destaque aos debates e às iniciativas do Fórum. (DGABC, 05/05/1996)

Sua organização se dá através de uma diretoria executiva, com seu presidente, e uma estrutura horizontal com grupos temáticos de trabalho.

Fórum de Vereadores do Grande ABC - 1996

Após várias tentativas de organização de um trabalho conjunto dos parlamentos municipais da região em sintonia com este processo de discussão conjunta, no início de 1996, as câmaras municipais dos sete municípios organizaram este fórum com o objetivo de acompanhar os debates e promover ações no sentido do trabalho regional.

Neste momento, as sete câmaras municipais eram presididas por Vanderlei Siraque - PT (Santo André), Edinho Montenor - PSB (São Bernardo do Campo), Pedro Batissaco - PPB (São Caetano do Sul), José Zito - PSB (Diadema), Hércio Antônio da Silva - PT (Mauá), Muraki - PPS (Ribeirão Pires), Valdemar Berillo - PFL (Rio Grande da Serra).

Sua organização se dá através de conselho composto pelos presidentes das Câmaras Municipais, sendo um deles escolhido como presidente e grupos temáticos de trabalho.

Câmara Regional do Grande ABC – 1996

Em 1996, por iniciativa do Secretário Estadual de Ciência e Tecnologia, lançou-se a idéia de criação de uma Câmara Regional que congregasse todos os atores regionais, visando estimular o crescimento econômico local.

Isto ocorre no final de 1996 quando os novos prefeitos, todos engajados na perspectiva regional, jogaram um papel importante para retomada do Consórcio Intermunicipal e a concretização da Câmara Regional, o que ocorreu em março de 1997.

Os novos prefeitos eleitos em 1996 para o mandato de 1997 à 2000 eram Celso Daniel - PT (Santo André), Maurício Soares - PSDB (São Bernardo do Campo), Luis Tortorello - PTB (São Caetano do Sul), Gilson Menezes - PSB (Diadema), Oswaldo Dias - PT (Mauá), Maria Inês Soares - PT (Ribeirão Pires) e Aparecido Franco - PTB (Rio Grande da Serra).

A estrutura e o funcionamento da Câmara Regional do Grande ABC

A Câmara Regional estrutura-se da seguinte maneira:

1) Conselho Deliberativo

É composta pelo governador, secretários estaduais envolvidos como temas regionais, os sete prefeitos, os sete presidentes das Câmaras Municipais, os deputados estaduais e federais da região, cinco representantes dos trabalhadores, cinco do empresariado e cinco do Fórum da Cidadania. Esta é a instância superior e deliberativa da Câmara.

2) Coordenação Executiva

É composta por um representante do governo estadual, das prefeituras, dos trabalhadores, dos empresários do Fórum da Cidadania. Tem a função de coordenar as ações, acompanhar os grupos temáticos e pautar o Conselho Deliberativo.

3) Grupos Técnicos de Trabalho

São quatro: Desenvolvimento Econômico e Emprego, Planejamento Urbano e Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Finanças e Administração.

Estes grupos são coordenados por secretários de desenvolvimento econômico dos municípios e foram subdivididos em dezenove grupos onde a participação é aberta.

A Participação dos Atores no Novo Arranjo

A participação dos vários atores não tem peso igual. Podemos perceber que o centro das ações gira em torno e parte dos executivos municipais, dado o seu grande interesse e engajamento na perspectiva regional, além de seu potencial de concretizar suas ações. A participação do Governo do Estado demonstra grande compromisso, mas não é homogênea de secretaria para secretaria.

Os representantes parlamentares, salvo raras exceções, tiveram uma participação bastante discreta.

Os trabalhadores, representados por sindicatos fortes (metalúrgicos e químicos), têm aumentado cada vez mais seu compromisso dado o amadurecimento destas categorias.

O setor empresarial é bastante heterogêneo pois possui desde grupos multinacionais (não sendo suas decisões tomadas aqui) até o comércio e a indústria local. Estes últimos, através das associações comerciais e industriais, tem tido uma participação ativa.

E finalmente, as entidades da sociedade civil, particularmente através do Fórum da Cidadania, têm tido uma participação constante e a sociedade de uma maneira geral, através da cobertura prioritária dada pelo jornal Diário do Grande ABC, acompanhando e repercutindo todas as ações.

As primeiras Iniciativas e Metas da Câmara

Foi realizado em maio de 1997 um Seminário Internacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de se trazerem iniciativas de outras países para eventual troca de experiências para a elaboração de políticas públicas e ações conjuntas.

Outro fato bastante importante ocorreu uma semana após o Seminário que reuniu todo o Conselho Deliberativo, no sentido de traçar o planejamento da Câmara e teve como resultado a confecção da Carta da Câmara do Grande ABC, estabelecendo o conjunto de diretrizes e metas a serem atingidas.

Um dos primeiros desafios colocados foi a realização de um Seminário de Trabalho da Câmara como objetivo de discutir o funcionamento de todos os grupos, os papéis de cada instância e atores além de, a partir dos princípios contidos na Carta Câmara, estabelecer as prioridades de ação, bem como prazos para o cumprimento das mesmas. Esta atividade, ocorrida em junho de 1997 culminou com a confecção da Agenda de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, que continha todas as propostas dos vários atores organizados e divididos por área e responsabilidades.

Neste período e neste processo de discussão da Câmara do Grande ABC, foram levantados os problemas prioritários a serem tratados à luz da articulação das opiniões dos vários atores locais. São eles:

- 1- Desenvolvimento econômico e emprego
 - . Política industrial e política para o setor terciário,
 - . Políticas de emprego e Requalificação Profissional,
 - . Capacitação tecnológica,
 - . Porto de Santos,
 - . Marketing Regional.

2- Planejamento urbano e de meio ambiente para o desenvolvimento sustentável do grande ABC

- . Uso e ocupação do Solo,
- . Proteção aos Mananciais Hídricos do Grande ABC,
- . Controle de Enchentes,
- . Resíduos Sólidos,
- . Circulação e Transporte,
- . Saneamento Básico.

3- Desenvolvimento social

- . Habitação,
- . Educação,
- . Saúde,
- . Segurança Pública,
- . Lazer/Cultura.

4- Aspectos administrativos e tributários

- . Recursos Financeiros,
- . Aspectos Tributários,
- . Coordenação Institucional.

Para dar cabo de todas estas decisões, e passar para a fase de implementação concreta das trinta e uma prioridades tiradas, foram necessárias a confecção e preparação para a assinatura do primeiro acordo regional, ainda em 1997. A partir daí e num esforço de afunilamento das prioridades e possibilidades concretas de implementação no curto prazo, chegou-se a dezoito das trinta e uma propostas. Destas propostas foram confeccionadas a minuta e, posteriormente, a proposta de acordos definitivos aprovada em agosto de 1997 para que fosse fechada e assinada até o final do ano.

Dentre as prioridades podemos destacar os temas Economia Regional e Combate à Pobreza. Esses pontos envolvem ações voltadas ao desenvolvimento regional e melhoria da qualidade de vida e têm como principais atividades um plano regional de qualificação profissional, um movimento de alfabetização regional e o movimento “criança prioridade número 1”.

Com a mobilização da sociedade civil organizada e com o novo fôlego do Consócio Intermunicipal, ocorrido com a eleição de novos prefeitos , a Câmara Regional surgiu com grande legitimidade, como palco central da definição de prioridades, planejamento, articulações e acordos visando à implementação de políticas e ações para o desenvolvimento da região, tendo como novidade mais importante a presença do governo do estado, representado pelo próprio governador e vários secretários de pastas ligadas aos problemas a serem abordados (ciência e tecnologia, trabalho, transporte metropolitanos, meio ambiente, recursos hídricos etc.).

9. O GRANDE ABC DEBATENDO A DESTINAÇÃO FINAL DO RSU

9.1. O problema do RSU como prioridade

Como já foi dito, todo este processo de encarar os problemas de forma regionalizada possui vários fundamentos de ordem social e econômica, mas é importante destacar que no final da década de 80, sem a clareza estratégica de uma nova forma de organização, o problema da destinação final de RSU foi uma das primeiras questões concretas que demonstraram a necessidade de uma nova forma de tratamento por parte do poder público para buscar solução do problema. Desde aí até os dias de hoje, o RSU sempre foi ponto central na agenda local e foco das maiores iniciativas conjuntas, corretas ou não, implementadas ou não, dos vários atores locais, inclusive antes mesmo da consolidação dos organismos regionais. Isto porque o problema do lixo é grave e sua solução imprescindível, como se mostrará a seguir:

Vários foram os problemas que caracterizaram a necessidade de se remodelar o mecanismo de destinação final de RSU:

- 1) os dois aterros em funcionamento possuíam uma vida útil bastante reduzida;
- 2) ambos os aterros encontravam-se em condições precárias de funcionamento, em particular no que diz respeito ao controle dos efluentes gerados e seu posterior tratamento, que na prática contaminavam os lençóis freáticos. Particularmente, o aterro de Sertãozinho, que é o maior responsável pela destinação do RSU da região, não possuía qualquer tipo de controle, sendo na verdade um “lixão” e não um aterro. Apresenta problemas desde a falta de segurança pela forma como era compactado o material (produção de gases infláveis com risco de explosão), até problemas de saúde pública à população do entorno que acabava tendo contato direto com o lixo;

- 3) a grande proprietária do aterro Sertãozinho desfrutava de um monopólio na prática, uma vez que era a única alternativa para as cidades, excetuando-se Santo André, para destinarem seu RSU. Neste sentido, seja pelo potencial econômico adquirido pela empresa nos últimos anos, seja pela dificuldade de se estabelecer um preço de mercado, por não existir competitividade e concorrência com outros prestadores de serviço, esta empresa estava mostrando um poder de articulação política

grande, pressionando os poderes públicos locais no sentido de a favorecerem sem prestar um bom serviço do ponto de vista econômico, social e ambiental;

4) falta de áreas disponíveis ou adequadas para a instalação de equipamentos voltados à destinação final do RSU. Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra não possuíam espaço, pois os que existiam estavam contidos em áreas de proteção de manancial. São Caetano, por ser um município de pequena área (12 km²) e totalmente urbanizado, também não dispunha de espaço. Santo André apesar de grande, é densamente urbanizado e só tinha a possibilidade de, em área limítrofe ao aterro da Cidade São Jorge promover um processo de ampliação do mesmo, em área particular. Restavam Mauá e São Bernardo que possuem espaços para a implementação de equipamentos mas também em terrenos particulares;

5) cobrança por parte dos movimentos sociais e em particular das entidades de defesa do meio ambiente e de melhoria da qualidade de vida reivindicando melhoria no processo de destinação do RSU e controle dos aterros em funcionamento;

6) cobrança por parte dos órgãos ambientais (CONSEMA¹⁸, CETESB etc) para enquadramento das atividades dos aterros de acordo com as normas técnicas;

7) a discussão e implementação de tecnologias incineradoras de RSU na cidade de São Paulo precipitaram uma reação dos movimentos sociais por rejeitarem esta técnica como alternativa para o ABC;

8) empresas de fora da região que atuavam nesta área, frente à situação fizeram algumas investidas e estudos junto a alguns municípios. Isto provocou a reação de empresas locais para que se voltassem para esta área de atuação e se tornassem alternativas para a solução do problema;

9) necessidade de as prefeituras reduzirem seus custos em relação à destinação do RSU buscando melhor eficiência administrativa econômica, além de menor impacto ambiental;

10) aumento da quantidade de RSU gerada acelerando o esgotamento dos aterros existentes;

11) mudança na Lei Orgânica do município de Mauá introduzindo artigo que proibiu que outras cidades depositassem o RSU produzido no município de Mauá. Este

¹⁸ Conselho Estadual de Meio Ambiente.

fato, ocorrido em 1993, acabou tornando a questão da destinação do RSU um problema imediato a ser resolvido.

Num primeiro momento, esta proibição causou uma situação de paralisação na coleta de lixo domiciliar nos municípios que foram afetados, precipitando uma situação de calamidade pública. O legislativo municipal de Mauá sofreu pressão de todos os atores políticos da região incluindo a opinião pública mauaense, que genericamente aderiu à medida por rejeitar a idéia de o município ser a “lata de lixo” da região, ou mesmo de determinados setores econômicos que se interessavam em quebrar o monopólio do aterro de Sertãozinho, apoiando a decisão da Câmara de Mauá. Por outro lado, as pressões da opinião pública das demais cidades, os movimentos ambientais, a sociedade civil organizada, além é lógico, da opinião da empresa proprietária do aterro que acabaria perdendo a maior parte de seus clientes, iam no sentido de que tal decisão fosse modificada.

Frente a todas pressões, pró e contra, inclusive com a ação do Ministério Público Estadual e do Prefeito de Mauá pressionando sua bancada de sustentação frente ao impasse e seu desgaste político, aprovou-se que tal medida só passaria a vigorar em agosto de 1996.

Apesar de toda essa conturbação, o fato é que a medida tomada pela Câmara de Mauá colocou o problema do RSU como a prioridade “zero” para a região e fez com que de fato as várias organizações regionais e seus atores políticos se debruçassem sobre a questão.

A partir da eleição dos novos prefeitos e vereadores em 1996, passou a existir o entendimento, por parte da maioria dos atores políticos de que a solução deve ser buscada o mais rapidamente possível sem a pressão da modificação da Lei Orgânica mauaense até porque o atual prefeito e os vereadores de Mauá estão comprometidos com a solução conjunta por parte de todas as cidades e que independente de qual seja ela, fará com certeza com que um equipamento para a destinação do RSU em Mauá tenha que receber resíduos de outras cidades para tornar a solução viável.

9.2. O equacionamento do problema

Uma das primeiras iniciativas do Consórcio Intermunicipal, quando de sua criação, foi fazer um diagnóstico sobre o RSU na região, visando obter uma base técnica como referencial para a discussão e busca de solução.

Podemos considerar como parâmetros estabelecidos desde o início das discussões os pontos abaixo:

1) rejeição de qualquer solução que utilize, como tecnologia base, a incineração. Este tipo de técnica além de não resolver o problema, pois necessita de aterros para o depósito do produto da incineração (cerca de 30% do volume incinerado) é amplamente rejeitada pelos movimentos ambientais particularmente devido a suas emissões gasosas em grande quantidade poluindo a atmosfera com agentes cancerígenos do tipo dioxinas e furanos;

2) rejeição a se promoverem desapropriações de áreas particulares para instalação dos equipamentos. Este fato, além de ser bastante controverso acarretando em geral a reação do proprietário gerando desgastes e discussões jurídicas intermináveis com relação à legitimidade e ao valor da indenização paga pela desapropriação, significa também um grande desembolso de recursos, acarretando ônus político e financeiro ao município que promover a desapropriação;

3) opção pelo repasse deste serviço público à iniciativa privada em forma de concessão pública por um período de vinte anos. Esta opção se deu devido à lógica de que para se ter um bom equipamento seriam necessários grandes investimentos ao longo de um período também extenso. Frente à realidade das prefeituras, a melhor solução seria a concessão com garantia da destinação do RSU por período suficiente para viabilizar o negócio do ponto de vista econômico;

4) necessidade de recuperação e adequação dos atuais aterros existentes às normas técnicas vigentes e melhorias baseadas nas novas tecnologias sobre manejo de aterros sanitários. Neste ponto avaliou-se que, apesar de uma das áreas já existentes pertencer à iniciativa privada, como já se encontravam em funcionamento o custo social seria mais baixo em adaptá-las do que simplesmente descartá-los;

5) necessidade de possuir mais de um equipamento para a destinação do RSU com o objetivo de, em médio e longo prazo continuar tendo capacidade de deposição do RSU, que estaria comprometida só com os dois aterros sanitários existentes, uma vez que não possuiriam capacidade de atender a toda a demanda no próximo período. Além disto, a existência de três ou mais equipamentos, do ponto de vista logístico daria maiores possibilidades de administração, inclusive otimizando os custos de transporte do RSU já que cada cidade utilizaria o equipamento mais bem situado;

6) com relação ao impacto ambiental, julgou-se serem os aterros sanitários os equipamentos de menor dano ao meio ambiente, desde que acompanhados de melhores técnicas de compactação, monitoramento dos gases produzidos, tratamento dos efluentes, aceleração da estabilização da massa aterrada, recuperação das áreas saturadas e instalação de equipamentos para a compostagem do RSU diminuindo o montante a ser enterrado e reciclando o material orgânico;

7) necessidade de lançar uma série de medidas em paralelo ao processo de concessão visando à construção de uma cultura ambiental da população no sentido de reduzir a quantidade de lixo gerada, reutilizar uma série de produtos, resguardadas as condições de higiene e saúde, e reciclar materiais como vidro, metais, papéis, alguns plásticos e matéria orgânica. A mudança de hábitos de consumo e a política de reduzir, reutilizar e reciclar contribuiriam muito para a diminuição da quantidade de lixo gerada indo de encontro com a lógica internacional de manutenção do meio ambiente.

9.3. As ações implementadas

Baseado nesses pressupostos e autorizado pelos legislativos das sete cidades, o Consórcio Intermunicipal lançou dois editais de concorrência pública para a concessão por vinte anos dos serviços de instalações, montagem e operação de aterros sanitários para atendimento ao tratamento e destino final do RSU das sete cidades.

O primeiro deles data de dezembro de 1995 e o segundo de novembro de 1996. Ambos não foram à frente devido a uma série de manifestações e pressões dos atores políticos que de certa forma não se sentiram contemplados em seus interesses.

Os principais problemas apresentados pelos editais e que serviram de questionamento são os seguintes:

1º edital - Dezembro de 1995

a) o edital determinava a melhoria da utilização do aterro de Sertãozinho e Cidade São Jorge, além da construção de uma usina de compostagem na cidade de São Bernardo do Campo (manutenção do monopólio do aterro Sertãozinho, na prática);

b) o RSU de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema iria para a usina de Compostagem em São Bernardo do Campo e posteriormente o rejeito seria destinado ao aterro de Sertãozinho. Este fato impunha um grande trajeto de transporte do RSU;

c) o município de Santo André sustentava-se com o próprio aterro e, ao final de sua vida útil, o RSU deveria ser destinado ao aterro de Sertãozinho;

d) não previa a introdução de coleta seletiva;

e) as áreas dos equipamentos já estavam pré-determinadas no edital e eram de propriedade particular e

f) a usina de compostagem e sua área determinada não possuíam autorização ambiental para o desenvolvimento de suas atividades.

2º edital - novembro de 1996

a) determinava melhoria e utilização do aterro Sertãozinho e Cidade São Jorge, além da ampliação deste último e implementação do aterro Tiradentes em São Bernardo do Campo;

b) o RSU de Santo André ficaria no aterro cidade São Jorge e em sua ampliação, o aterro Sertãozinho ficaria com o RSU de São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, enquanto que o RSU de São Bernardo do Campo e Diadema depositariam seus resíduos no aterro Tiradentes.(diminuição significativa para o aterro Sertãozinho e introdução do aterro Tiradentes de propriedade de outra empresa);

c) não previa a coleta seletiva;

d) as áreas dos equipamentos eram pré-determinadas e de propriedade particular;

e) o aterro Tiradentes ainda não possuía autorização ambiental para funcionamento e

f) seriam introduzidas usinas de compostagem em todos os aterros após o pleno funcionamento dos mesmos.

9.4. O Comportamento dos atores políticos

As Câmaras Municipais

Os legislativos aprovaram legislação autorizando os executivos municipais a conceder o serviço público de tratamento e destinação final do RSU por vinte anos à iniciativa privada em conjunto com os demais municípios através de concorrência pública.

Esta atitude por parte dos legislativos municipais ocorreu mais em função de seu atrelamento direto e falta de autonomia em relação aos prefeitos do que por ser fruto de um processo de ampla discussão, participação e sintonia com o processo. É bom lembrar que, no momento da publicação dos editais, o Fórum dos vereadores ainda não havia sido constituído e as manifestações contra ou a favor do que dispunham os editais, se restringiram a opiniões isoladas de alguns vereadores, independente da cidade ou do partido ao qual pertenciam.

O Fórum da Cidadania

O Fórum da Cidadania do Grande ABC foi a entidade que mais acompanhou, colaborou e pressionou o Consórcio para efetivar os pressupostos estabelecidos. Porém, dada a sua diversidade de setores e linhas de pensamento, adotou como estratégia a realização de um grande seminário em outubro de 1995 que teria em suas resoluções o eixo básico de seu posicionamento. *A priori* os pressupostos tirados pelo consórcio coincidiam com o posicionamento do Fórum com a diferença de que o Fórum propunha

uma ação mais ampla na questão do lixo (da produção à destinação, passando pela coleta p.e) e não restrita simplesmente à destinação, como propunha o Consórcio.

Neste contexto, a discussão da coleta seletiva de lixo sempre foi ponto de grande debate, pois o Fórum sempre colocou que o edital de concessão deveria contemplar esta questão.

Os movimentos ambientalistas

Estão presentes no Fórum da Cidadania mas nunca abriram mão de seu espaço próprio nesta discussão. Desde o início combateram toda e qualquer possibilidade de adoção do processo de incineração e sempre tiveram grande preocupação com a questão da educação ambiental.

A priori apoiaram o conteúdo presente nos editais mas sempre salientaram a necessidade de se possuir controle social da concessão do ponto de vista ambiental e a preocupação da concessão ser apenas uma das ações a serem feitas para a resolução do problema. Também insistiam na coleta seletiva como ponto falho no edital.

A Comunidade em Geral

Podem-se caracterizar duas opiniões distintas atribuídas a grupos distintos:

1) Comunidade de Mauá

Amplamente favorável às ações do consórcio, pois vê nelas a possibilidade de diminuir o ônus de ser a cidade que recebe o lixo de todas as outras.

2) Comunidade das Cidades sem equipamento para a destinação do RSU

Amplamente favorável às ações do consórcio, pois não queria se arriscar novamente a se ver numa situação de impasse, como na oportunidade em que a Câmara de Mauá proibiu a entrada do lixo de outros municípios, acarretando a paralisação da coleta e estocagem do lixo pelas ruas.

3) Comunidade do entorno das áreas determinadas para a implementação dos equipamentos.

Manifestou grande resistência por entender que a instalação de um aterro sanitário nas proximidades de seu domicílio traria grandes transtornos como : mau

cheiro, tráfego de caminhões, aparecimento de animais e insetos nocivos à saúde, desvalorização imobiliária etc.

Empresas interessadas na concessão

Podemos dividir em três posições, a atuação das empresas.

1) LARA S/A- Empresa proprietária do aterro Sertãozinho e suas aliadas.

O primeiro edital publicado pelo consórcio em 1995 sem dúvida beneficiava claramente estas empresas, pois, além de garantir a situação cômoda do aterro Sertãozinho, previa benfeitorias no aterro da Cidade São Jorge e a implementação de uma usina de compostagem em São Bernardo do Campo cujo rejeito seria destinado a Sertãozinho.

No segundo edital, o aterro de Sertãozinho continuava como peça chave, porém o aterro Tiradentes em São Bernardo do Campo, de propriedade de uma grande empreiteira da região chamada Emparsanco, tiraria o RSU de São Bernardo do Campo e Diadema do seu controle, representando uma grande perda em sua atividade. Neste caso, estas empresas se mobilizaram fortemente para o cancelamento do edital, instrumentalizaram pessoas e entidades contrárias ao aterro Tiradentes, pressionaram órgãos governamentais e a Câmara Municipal de S.B.C. para não permitirem o novo aterro. Mobilizaram a população do entorno e se utilizaram da justiça para impugnar o segundo edital.

2) Emparsanco S/A - Empresa proprietária da área do futuro aterro Tiradentes e suas aliadas

Esta empresa de grande presença na região na área de obras e pavimentação, desde o início dos anos 90 vem se mobilizando e se preparando para entrar na área de processamento do lixo.

No primeiro edital mobilizou e instrumentalizou pessoas contrárias aos privilégios do aterro Sertãozinho e investiu na divulgação de sua proposta técnica para a construção do aterro Tiradentes como uma das mais modernas.

No segundo edital, articulou-se para que o prefeito e a Câmara de vereadores aprovassem a implantação do aterro e jogou todos os esforços para reverter a

rejeição da comunidade do entorno e conseguir a autorização ambiental dos órgãos governamentais para a construção do aterro Tiradentes

3) Empresas não enquadradas no processo

Este grupo, chamado de “não enquadradas”, é composto por empresas que atuam na área, mas com tecnologias descartadas pelo consórcio, empresas de empreitada que não são da região, ou empresas que não possuem os requisitos constantes nos editais. Estas empresas se comportaram como espectadoras do processo, vislumbrando aproveitar oportunidades para oferecerem seus serviços (atividades complementares, seção de infra-estrutura ou equipamentos, repasse de tecnologia etc) e atuaram ora favoravelmente, ora contrariamente, ao sabor de seus interesses.

Câmara Regional do ABC

Frente ao impasse da não efetivação dos dois editais e frente à negativa da autorização ambiental até o momento para o aterro Tiradentes, por intervenção direta do Secretário do Meio Ambiente, a Câmara do Grande ABC resolveu chamar o problema para si, não deixando mais a responsabilidade da busca da solução somente com o Consórcio Intermunicipal.

Este fato, que *a priori* aparece como uma iniciativa favorável para a busca da solução, porém significou um retorno ao estágio inicial das discussões, ainda mais se levarmos em conta a postura do governo repetida em todos os momentos, de que no final a solução depende somente da região e não do governo estadual.

Outro elemento importante é que esta ação do governo estadual através da Câmara acontece em um ano pré-eleitoral, o que pode fazer com que com a solução, mesmo que encontrada a partir dos estudos anteriormente realizados, o governo estadual possa tirar proveito político como o responsável pelas medidas tomadas.

Consórcio Intermunicipal

É importante destacar que no ato da divulgação do primeiro edital este foi de total responsabilidade dos prefeitos do período de 1993 a 1996. Já o segundo edital que foi publicado em novembro de 1996, foi bastante influenciado pela nova conjuntura e conseqüentemente pelos atuais prefeitos.

Muito embora a gestão 93/96 tenha sido pouco atuante e tenha sido alvo de críticas por parte principalmente do Fórum da Cidadania, o consórcio sempre foi muito susceptível às pressões feitas por todos os atores políticos locais e as audiências públicas que foram realizadas por força da Lei de licitações contribuíram muito para que houvesse críticas, sugestões e esclarecimentos de forma pública. Este fato minimizou em parte as pressões e *lobbies* nos bastidores, particularmente do poder econômico, exercidos pelas empresas interessadas. Pode-se deduzir que em muitas oportunidades, tanto no primeiro como no segundo edital, os lobbies das empresas funcionaram influenciando a opinião dos prefeitos.

No caso específico do deslocamento das decisões para a Câmara do ABC, percebeu-se uma certa complacência com o fato, sendo entendida pelo consórcio como uma forma de não criar motivos de atrito e consolidar a Câmara recém criada.

10. AVALIAÇÃO DO PROCESSO

10.1. O cenário, dos editais até os dias de hoje

Com o fracasso da segunda tentativa de concessão do serviço e a dificuldade de se obter autorização ambiental do CONSEMA para o aterro Tiradentes, o prefeito de Mauá baixou o decreto nº 5.789, de 25 de janeiro de 1998, tornando uma área de cerca de 1.000.000 m² , de utilidade pública, para fim de construção de aterro sanitário. Segundo o prefeito, nessa área seria possível construir um aterro que servisse todo o Grande ABC, com um amplo cinturão verde e com tecnologia o mais avançada possível, diminuindo muito o impacto ambiental.

A área abrangia a totalidade do aterro Sertãozinho, mais outra área contígua, também de propriedade da empresa LARA S/A e uma grande área de extração de areia , desativada, pertencente à empresa CONSTAN S/A.

A possibilidade de um grande grupo econômico, de fora da localidade, a empresa CONSTAN S/A, começar a interferir diretamente no problema do RSU, fez com que os atores econômicos, principalmente as empresas locais interessadas no negócio, diminuíssem suas diferenças e, até mesmo, colaborassem, entre si, para impedir a chegada de um adversário externo.

O que se viu, naquele momento, foi a intensificação de uma série de melhorias no aterro Sertãozinho, inclusive, com investimento em equipamento para compostagem (ainda hoje em fase de implantação), em atendimento às exigências estabelecidas pela Lei Orgânica de Mauá, que, alterada sucessivas vezes, após agosto de 1996, permitia que os demais municípios da região continuassem a depositar o RSU, desde que houvesse uma usina de compostagem.

Em julho de 1998, a Câmara de Mauá alterou o artigo 157 da L.O.M. , que, na prática impediu a implantação de novos empreendimentos para destinação do RSU. Consequentemente houve o desinteresse por parte da CONSTAN em fazer o investimento do aterro em Mauá. Diante deste quadro os demais municípios partiram, mais uma vez, para a busca de soluções isoladas.

Vale destacar o episódio ocorrido em Santo André, frente ao contencioso judicial, referente ao precatório de área contígua ao aterro Cidade São Jorge, desapropriada para a implantação de um parque ecológico, em 1990, que não se viabilizou. Diante da impossibilidade de pagar uma indenização de XXX milhões, a administração municipal lançou a idéia de ceder a área para a construção de um novo aterro e exploração, por 30 anos, em troca do pagamento do contencioso judicial. Prontamente, a comunidade do entorno e os movimentos ambientais repudiaram a idéia, mobilizaram-se e pressionaram a prefeitura de Santo André a recuar, atingindo esse objetivo.

Com a chegada do ano 2000 e, conseqüentemente, das eleições municipais, houve um enfraquecimento do debate, sendo que nenhuma outra proposta ou ação ocorreu até o momento.

10.2. Uma análise econômica da concessão

Concessão: um mercado fechado

Se considerarmos a hipótese do segundo edital (o que se prenuncia), mais de uma empresa irá atuar no conjunto das atividades da destinação final do RSU, cada qual com seu equipamento. Esta situação de mais de uma empresa assumir a concessão, de certo ponto de vista, pode ser encarada como a criação de um mercado oligopolizado.

A definição de um mercado oligopolizado é dada a partir de um mercado composto por um certo número de empresas que produzem um bem com alta elasticidade-cruzada. São produtos semelhantes, se não homogêneos. A curva da demanda, pela produção de cada empresa, tem inclinação negativa e se diferencia da curva da demanda em competição perfeita e da curva da demanda de um monopolista. No caso do oligopólio a soma das curvas de demanda de cada empresa resulta na curva da demanda do mercado. A demanda total por determinada mercadoria é segmentada entre as empresas participantes do oligopólio, de tal forma que as ações e estratégias adotadas por cada empresa afetam a participação relativa de cada uma das demais empresas.

A partir desta definição podemos caracterizar a concessão em estudo como um oligopólio, afinal de contas a produção de RSU total será processada pelas concessionárias e as ações efetuadas por cada uma delas refletir-se-ão nas outras e, conseqüentemente, neste mercado.

Consórcio de Empresas e Oligopólio

A presença do consórcio gerenciando este mercado introduz grande poder de intervenção quanto à administração, também podendo interferir na eficiência do mesmo. Analisando estas características da concessão e tendo como princípio básico a eficiência econômica e a boa qualidade na prestação do serviço, temos que utilizar a posição do consórcio como coordenador das ações entre as empresas e aproveitar as conseqüências benéficas e coibir as maléficas deste sistema oligopolizado.

A priori poder-se-ia evoluir para se construir em condições de uma competição perfeita entre as empresas visando uma concorrência entre as mesmas e culminando com a redução dos preços. Porém esta situação não deve ser considerada pois os custos serão fixadas previamente pelo edital. Uma competição como esta, poderia diminuir o preço, mas conseqüentemente diminuiria a qualidade do serviço prestado, a menos que as empresas abrissem mão de seus lucros, o que não é provável.

Um cartel

Outra possibilidade é as empresas se comportarem como um cartel, ou seja, as empresas oligopolistas através de uma ação acordada e coordenada, buscariam a maximização de seus lucros, que, nesse caso, na prática, significaria a subida dos preços. Em sua forma mais perfeita, o cartel organiza as empresas de forma a agirem como se participassem de um grande conglomerado monopolista, possuidor de várias fábricas.

No monopólio como existe um único produtor para atender à demanda, a curva da procura do mercado se identifica com a curva da procura da firma monopolista, podendo haver a manipulação dos preços, pois existe total dependência em relação a este produtor.

De maneira a evitar tal situação e visando sempre buscar a eficiência da concessão e a boa qualidade do serviço prestado, é necessária a divisão do mercado entre as empresas, ou seja, cada empresa receberá uma quota de RSU dos municípios pré-determinados de tal forma que a soma das quotas garanta uma relação preço-custo adequada em relação aos lucros.

O aterro de Sertãozinho receberia o RSU de São Caetano, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. O aterro Cidade S. Jorge receberia o RSU de Santo André e o aterro Tiradentes receberia o RSU de São Bernardo e Diadema. Esta divisão levaria em consideração as facilidades já existentes, a proximidade dos municípios com os aterros e de certa forma uma divisão razoável da demanda total entre as três concessionárias.

Dessa maneira, garantir-se-ia um lucro mínimo adequado a cada empresa e evitar-se-iam em parte ações coordenadas entre as mesmas, visando o aumento do preço. Cada uma responderia a uma curva de procura diferente da outra, que corresponderia a cada um dos municípios que depositariam o RSU em seu aterro.

10.3. As propostas surgidas para aperfeiçoar a gestão do RSU

Porém, a simples divisão do mercado não coíbe a eventual ineficiência ao longo do tempo que um mercado fechado, que, como dissemos, tem características monopolistas, pode acarretar. Estas ineficiências futuras podem ocorrer devido ao não aperfeiçoamento do processo, deixando de introduzir novos métodos e tecnologias que possibilitem a diminuição dos preços e a melhoria da qualidade do serviço prestado.

Para tanto, deve-se estabelecer avaliações periódicas do sistema com eventuais modificações, além de introduzir metas a serem cumpridas sob pena de suspensão da concessão.

Neste sentido, o edital e o contrato da concessão devem conter:

- prazo rígido para as adaptações necessárias;
- prazo rígido para as ampliações necessárias em determinados aterros;

- prazo para amortização dos investimentos (projeto, equipamentos, financiamento);
- necessidade de inovações tecnológicas ao longo do período;
- inexistência de ocorrências contra o meio ambiente ou a saúde da comunidade;
- possibilidade de aumento da taxa de lucro no cálculo da planilha de preços, frente as diminuições de custos na produção;
- aproveitamento dos produtos do aterro sanitário (gás, água, compostos orgânicos);
- aproveitamento social das áreas saturadas;
- prazos pré-determinados para revisão da planilha;
- pagamento às empresas pelo consórcio e não separadamente pelas prefeituras;
- exigência de monitoramento de todas fases do processo de tratamento do RSU.

Estes mecanismos, gerenciados pelo consórcio podem garantir uma dinâmica no interior deste mercado, criando até mesmo uma concorrência entre as empresas, possibilitando a diminuição dos custos financeiros e sociais para todos os municípios.

10.4. Consequências e Controle da Concessão

Como a idéia é encontrar uma solução conjunta por parte dos sete municípios, o ideal é que eventuais consequências (boas ou ruins) advindas do processo sejam divididas de forma igualitária entre as cidades.

O problema do transporte até aterros

Na verdade o custo da destinação final do lixo não envolve somente o seu tratamento final, mas também podemos considerar o custo do transporte do RSU até a

estação de tratamento. Dessa maneira os municípios que terão os aterros inseridos no seu território serão privilegiados pois terão um custo de transporte inferior aos municípios que não dispõem dos mesmos.

Neste sentido, seria interessante que houvesse um mecanismo que compensasse parte deste custo maior que seria pago por estes municípios consorciados sem aterro.

Custo social gerado pela presença dos aterros

Na verdade, mesmo com a utilização das mais novas tecnologias, a existência de um aterro sanitário traz uma série de inconvenientes para as populações do entorno, tais como: tráfego de caminhões, desvalorização imobiliária, mal cheiro, eventualmente, riscos à saúde frente a um acidente no processo de tratamento etc.

Além de todas as questões já previstas no que diz respeito à segurança e minimização do impacto ambiental, torna-se necessária a implantação de obras e serviços que visem compensar os efeitos causados pelo aterro.

A administração da concessão.

A criação de uma Agência Pública, ligada ao Consórcio, para gerenciar a concessão deve se constituir de fato em um organismo capaz de coordenar e acompanhar as ações das empresas visando ao cumprimento das metas, prazos e objetivos, além de buscar e implementar soluções aos problemas ocasionados pelo sistema. Os municípios não poderão ficar à mercê das empresas ou de conjunturas políticas dos municípios sob pena de inviabilizar a concessão. Para tanto, o consórcio precisa ter o poder político e financeiro sobre a concessão e uma estrutura reguladora com autonomia política..

A Câmara de Compensação

Como solução para estas três preocupantes conseqüências, torna-se necessária a criação de um mecanismo de controle que visará compensar os efeitos ocasionados além de administrar técnica e financeiramente a concessão. Este mecanismo poderia ser a chamada câmara de compensação.

A câmara de compensação teria como responsabilidade receber dos municípios os pagamentos pelos serviços efetuados, promover os pagamentos proporcionalmente às empresas e reter parte dos recursos com o objetivo de promover as compensações. Estes recursos retidos formariam um fundo para compensar proporcionalmente aqueles municípios que teriam um gasto com a implementação de obras e serviços nas áreas de entorno dos aterros, acompanhados de políticas públicas e visando à orientação ambiental e coleta seletiva.

Na prática, parte do lucro seria retido para efetuar as compensações, introduzindo o conceito de divisão das responsabilidades entre poder público e concessionárias.

Aliado à centralização do monitoramento de todo o processo técnico, o consórcio ganharia toda a legitimidade e condições para constantemente avaliar e aprimorar a concessão. Isto também dificultaria a interferência de cada município, pois as relações se dariam com o consórcio e não individualmente com cada prefeitura.

11. CONCLUSÃO

A destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos foi um dos temas que motivaram a criação dessa nova organização regional, que culminou com a criação da Câmara Regional do Grande ABC e que hoje exerce importante papel no planejamento e desenvolvimento regional.

Encerramos esse estudo sem que tenha ocorrido um desfecho final para a questão da destinação final do RSU, na região do Grande ABC. O processo de concessão não se efetivou, o que representa um desafio a ser encarado; no entanto, é inegável a constatação de que houve avanços significativos, em vários aspectos que revelam o grau de evolução na busca de soluções para o problema.

1) Com relação à problemática da destinação final do RSU propriamente dita na região do Grande ABC, foi possível chegar a um consenso sobre alguns pontos, quais sejam:

- Necessidade de solução conjunta para o problema;
- necessidade de se implementar o regime de concessão para a prestação dos serviços de instalação, montagem e operação de aterros sanitários para tratamento e destinação final do RSU das sete cidades;
- rejeição da implementação de incineradores por ser esta considerada nociva ao meio ambiente e opção por aterros sanitários, em que pese a necessidade de melhoria nos sistemas;
- necessidade de se adotarem políticas que visem à redução da quantidade de RSU e que estimulem, ao máximo, os processos de reciclagem;
- necessidade de controle social do processo;
- percepção da importância do tema por todos os atores.

Com relação especificamente aos aterros sanitários, ocorreu uma significativa melhora no sistema de funcionamento do aterro de Sertãozinho, localizado na cidade de Mauá. Estas melhorias, implementadas pela empresa proprietária, ocorreram na medida

certa para que o aterro Sertãozinho não fosse preterido no processo. O início da construção de uma usina de compostagem, controle dos efluentes líquidos e revisão nas técnicas de impermeabilização e compactação proporcionaram o atendimento às exigências contidas na Lei Orgânica Municipal de Mauá e criaram condições favoráveis para que os municípios vizinhos pudessem continuar a depositar ali o RSU. Este fato combinado com a mudança do artigo 157 da L.O.M., dissuadiu qualquer iniciativa de novo empreendimento, em particular de atores econômicos externos à localidade, pondo fim ao impasse sobre a questão da destinação final do RSU dos municípios vizinhos, em Mauá.

No caso do aterro Cidade São Jorge, em Santo André, após a tentativa frustrada de construção de novo aterro no parque Guaraciaba, o que ocorre, hoje, é sua ampliação em área onde passam oleodutos da Petrobrás, que estão tendo suas rotas retificadas para viabilizar tecnicamente a realização das obras.

2) Outro aspecto relevante é a atuação do poder local no processo. Verificamos que a discussão sobre o tema proporcionou o crescimento no nível de organização dos movimentos e entidades e conseqüentemente na organização dos atores sociais. A problemática da destinação final do RSU deixou de ser uma preocupação exclusiva do poder político local e passou a ser debatida entre todos os atores da localidade, num processo democrático e interativo, desenhando-se, assim, uma forma eficaz de controle social. O poder local se firma como parte do processo de decisão, atuando enquanto agente fiscalizador e regulador do processo. Ao compreender sua função frente ao novo papel do Estado, participa efetivamente do processo de planejamento e do desenvolvimento regional.

3) Os espaços públicos criados e os novos arranjos institucionais que se consolidaram foram fundamentais para a democratização e descentralização das decisões.

Os novos espaços serviram para o fortalecimento da organização dos atores, a publicização de suas posições e como mecanismo de pressão sobre o poder local. Destaca-se aqui o papel do Fórum de Vereadores que possibilitou, pela primeira vez, a ruptura com uma postura meramente provinciana e que, de maneira organizada, aprovou

a autorização para a concessão conjunta entre os sete municípios e se destaca também com mais efetividade o Fórum da Cidadania. Digo com efetividade, pois este Fórum teve, e continua tendo, uma presença mais constante no acompanhamento e na promoção do debate entre atores sociais e econômicos e por ele permearam questões importantes como o debate público sobre as tecnologias de destinação final do RSU, as principais críticas e pressões ao Consórcio e mediação entre os interesses dos atores sociais.

Dos espaços criados, sem dúvida alguma, o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional do Grande ABC foram os espaços que se tornaram o que se chama de Novos Arranjos Institucionais devido a seu papel de local de formulação e coordenação de implantação de ações e políticas. Desde o início do Consórcio, devido a uma postura de propiciar a participação do poder local e depois com a Câmara Regional, que conta com a participação de todos os atores políticos, estes espaços públicos conseguiram coordenar todo o processo para a busca de solução da destinação final do RSU de maneira descentralizada, democrática e mostrando ser possível a construção dos consensos.

A descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade.

Nos espaços públicos é que foram traçadas as estratégias para se chegar às soluções. Isso significa que os espaços públicos, compreendidos como condutores da descentralização do processo, enfatizando a democratização, constituem-se no caminho mais seguro para o resguardo do interesse público.

4) Com relação ao aspecto político, a presença de governantes, dirigentes de entidades e movimentos e partidos políticos com postura e pensamento democráticos e perfil de esquerda e centro-esquerda ao que parece, foram fundamentais para a consolidação dos novos arranjos e para a articulação do poder local.

Somente é possível a condução do processo de forma eficiente e eficaz num contexto político em que haja hegemonia da visão democrática e participativa. Numa demonstração de relação saudável entre Estado e sociedade, o poder político que coordenou o processo, constituído por governos progressistas e democráticos, em

conjunto com demais atores, possibilitou, incentivando e consolidando, surgir um novo modelo de gestão.

Os aspectos relevantes acima explicitados nos levam à conclusão de que existe, hoje, uma nova forma de encarar a problemática do destino final do RSU, na região do Grande ABC. A preocupação com a solução mais adequada traz a discussão para o contexto da localidade, em que a presença dos atores sociais, políticos e econômicos, ocupando os espaços públicos criados, envolvidos no compromisso com a gestão democrática e eficiente, por si só já demonstra o grau de conscientização crescente com a questão.

Vimos que as iniciativas tomadas desde o final da década de oitenta não produziram resultados positivos, pois eram inspiradas numa visão burocrática, centralizadora e de exclusão da sociedade, permeada sempre por fortes interesses externos à localidade. Esse pensamento foi sendo modificado ao longo dos tempos e atualmente o que se percebe é a valorização dos organismos que se institucionalizaram, o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional, numa visão de que esses espaços públicos é que realmente podem proporcionar condições para se discutir o problema, debater propostas e buscar soluções.

Dentre todos esses organismos, fazemos uma referência especial à Câmara Regional, como um importante espaço de articulação, debate, participação, tomada de decisão, responsabilização dos atores, articulação entre as esferas diferentes de governo. A Câmara Regional atua como espaço de governança, ou seja, espaço público que exerce seu poder de governar em conjunto com a sociedade, de maneira harmônica, decidindo e encaminhando conjuntamente, sem fugir às suas responsabilidades formais e legais. O ponto vulnerável desse processo é justamente a fragilização percebida nos períodos eleitorais e mesmo pré-eleitorais. Esta é uma deficiência encontrada no processo desde o princípio e que tem persistido até hoje, pois nesses momentos a disputa acirrada por apoios, a atmosfera individualista, os interesses privados se sobrepõem, enfraquecendo os elos de articulação dos espaços públicos. A mão oculta dos atores econômicos atuante no financiamento de campanha interfere nos espaços públicos, prejudicando o desenvolvimento do processo. Tudo leva a crer que só com um planejamento firme e de longo prazo, com o aumento do poder de coordenar e gerenciar dos atores sociais é que o ambiente eleitoral deva se diluir e afetar minimamente o interesse público.

11.1 Destinação final do RSU no ABC: um desafio a ser encarado

Entendemos que, hoje, o caminho em busca das soluções tem como norte o interesse público, resguardado através da consolidação dos espaços públicos e da participação democrática de todos os atores. Evidentemente muito há para se descobrir, muito há que se investir nesse processo, mas a direção seguida nos últimos períodos aponta para um crescente acúmulo de experiências tendente a culminar na solução mais adequada para a problemática da destinação final do RSU na região do Grande ABC.

O problema da destinação final do RSU na região da Grande ABC remete a uma discussão muito mais ampla, que diz respeito não apenas ao modo de execução de um serviço público, mas também ao modo de gestão do poder político instituído, novas formas de implementação de políticas públicas, com a inclusão de novos atores no processo e ruptura com o padrão não democrático de articulação entre Estado e sociedade.

Mencionamos, anteriormente que encerramos esse estudo sem que tenha ocorrido um desfecho final para a questão da destinação final do RSU, na região do Grande ABC e que o processo de concessão não se efetivou. Isso ocorreu devido, principalmente, aos seguintes fatores:

- a região do Grande ABC possui 56,1% de seu território inserido em área de proteção de mananciais e o restante praticamente todo ocupado devido à expansão urbana. As únicas áreas disponíveis concentram-se no município de Mauá, em antigas áreas de lavras de areia, no distrito de Sertãozinho, e são de propriedade particular. Isso acarreta uma baixa oferta de áreas para a construção de aterros sanitários, dificulta a obtenção de autorização ambiental, em função dos mananciais e de loteamentos habitacionais, regularizados ou não, próximos às áreas de estudo e proporciona grande poder político aos proprietários dessas áreas;

- a empresa proprietária do aterro de Sertãozinho, que o operava de maneira inadequada, não tinha interesse na construção de novos equipamentos, portanto resistia ao processo de concessão;

- a outra empresa interessada em participar do processo, apresentava projeto de funcionamento adequado, porém não conseguiu reunir as condições

necessárias, particularmente, no que se refere à viabilização de uma das áreas constantes do edital (aterro Tiradentes) de sua propriedade, para a construção do novo aterro.

Assim sendo, ainda que houvesse um acúmulo no que diz respeito à forma como deveria ser a gestão do sistema, sua concretização não ocorreu até porque as áreas apresentadas nos editais não obtiveram autorização ambiental dos órgãos estaduais responsáveis.

Frente a estes acordos e consensos estabelecidos, tudo indica que o próximo período, ou seja, esta próxima gestão do Consórcio e conseqüentemente da Câmara Regional, será marcada pela continuidade da atual situação.

Como a ampliação do aterro cidade São Jorge é paliativa e visa resolver apenas o problema de Santo André e o poder local não deverá suportar submeter-se à única e exclusiva alternativa do aterro Sertãozinho, mesmo que com uma melhora ainda maior da qualidade dos seus serviços, o caminho traçado pelos editais deverá ser mantido e perseguido em função do alto grau de consenso obtido sobre a gestão do sistema de destinação final do RSU. Dessa maneira, a concessão do serviço de destinação final do RSU, levando-se em consideração as observações descritas no capítulo “Avaliação do Processo” constantes deste estudo, em particular a participação e o acompanhamento por parte dos atores na execução do serviço, apresenta-se como a melhor alternativa para resguardar o interesse público.

O grande obstáculo para a implementação desse regime de concessão é, sem dúvida, a falta de áreas disponíveis para a construção de novos aterros sanitários e usinas de compostagem.

Dessa maneira, caso não haja um grande esforço da Câmara Regional, ou seja, do poder local e governo do Estado no sentido de viabilizar áreas para esse fim, seja através de desapropriação, de remoção de loteamentos irregulares etc, seja através de adoção de eventual tecnologia inovadora, que não necessite de grande espaço para a instalação, o problema da destinação final do RSU não será resolvido.

Esse é o grande desafio que deve ser encarado por toda a região, com a consciência de que os avanços e as medidas paliativas não serão capazes de conter o caos, que se aproxima.

ANEXO

OS DESTINOS FINAIS DO LIXO : DEFINIÇÕES E ASPECTOS TÉCNICOS

No tocante às disposições finais do lixo, encontramos nas definições estabelecidas pelo IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas)/Cempre (Compromisso Empresarial para Reciclagem), "Lixo Municipal : manual de gerenciamento integrado" S.Paulo, 1995, uma concepção mais completa quanto aos conceitos analisados:

Lixão

É uma forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, que se caracteriza pela simples descarga sobre o solo, sem medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública. O mesmo que descarga a céu aberto.

Os resíduos assim lançados acarretam problemas à saúde pública, como proliferação de vetores de doenças (mosquitos, moscas, baratas, ratos etc.), geração de maus odores e, principalmente, a poluição do solo e das águas superficiais e subterrâneas através do chorume (líquido de cor preta, mal cheiroso e de elevado potencial poluidor pela decomposição da matéria orgânica contida no lixo), comprometendo os recursos hídricos.

Acrescenta-se a esta situação o total descontrole quanto aos tipos de resíduos recebidos nestes locais, verificando-se até mesmo a disposição de dejetos originados dos serviços de saúde e das indústrias.

Comumente ainda se associam aos lixões fatos altamente indesejáveis, como a criação de porcos e a existência de catadores (os quais, muitas vezes, residem no próprio local).

Com relação ao lixão, verifica-se uma diferença quanto à existência ou não de cobertura com material inerte, podendo o lixão ser classificado como simples descarga a céu aberto, lixão com cobertura eventual ou lixão com cobertura permanente. Certamente é a pior das práticas utilizadas como destino final e está associada diretamente a indisponibilidade de recursos financeiros para a adoção de outra solução.

Aterro controlado

É uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e a sua segurança, minimizando os impactos ambientais. Esse método utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos, cobrindo-os com uma camada de material inerte na conclusão de cada jornada de trabalho.

Esta forma de disposição produz, em geral, poluição localizada, pois similarmente ao aterro sanitário, a extensão da área de disposição é minimizada. Porém, geralmente não dispõe de impermeabilização de base (comprometendo a qualidade das águas subterrâneas), nem sistemas de tratamento de chorume ou de dispersão dos gases gerados.

Esse método é preferível ao lixão, mas, devido aos problemas ambientais que causa e aos seus custos de operação, é inferior ao aterro sanitário.

Na Região Metropolitana de São Paulo, depois do lixão, o aterro controlado é o tipo de destino final de maior frequência. Possui algumas vantagens em relação ao lixão, no tocante à redução dos riscos à saúde pública, porém os problemas ambientais gerados, sobretudo quanto à contaminação dos aquíferos e do subsolo, não o qualificam enquanto solução próxima do ideal.

Aterro sanitário

Aterro sanitário é um processo utilizado para a disposição de resíduos sólidos no solo - particularmente lixo domiciliar - que, fundamentado em "critérios de engenharia e normas operacionais específicas, permite a confinação segura em termos de controle de poluição ambiental e proteção à saúde pública.

Forma de disposição final de resíduos sólidos urbanos no solo, através de confinamento em camadas cobertas com material inerte, geralmente solo, segundo normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais."

Algumas preocupações com os aterros sanitários

O projeto do sistema de monitoramento e instrumentação do aterro, assim como o tratamento dos efluentes líquidos e sua destinação final, complementam a necessidade de segurança e preservação ambiental. Conjuntamente, realizou-se um programa de recuperação ambiental da área, tendo em vista a necessidade de realização de projeto de desmatamento e recuperação de áreas degradadas.

A instalação de um aterro leva em conta alguns conceitos básicos. O mais evidente é que esse não pode estar situado junto a áreas de preservação ambiental, de mananciais ou residenciais. Não obstante, em 1993, a tentativa da Prefeitura de São Paulo de lançamento de lixo residencial no aterro para resíduos inertes de Itatinga, Regional Santo Amaro na Zona Sul do município, em área de proteção aos mananciais, da bacia do Reservatório Billings, mobilizou a população moradora, que impediu o curso dos trabalhos, inclusive com o tombamento de caminhões e máquinas nas bermas do aterro.

Os aterros sanitários devem contar com algumas características que comprovem a condição adequada das áreas. Somente após aprovação da Secretaria de Meio Ambiente, e Conselho do Meio Ambiente, consubstanciadas em estudos da CETESB, é outorgada a licença de operação.

O terreno destinado ao aterro deve ser geologicamente estável e não contar com lençol freático próximo da superfície. Além disso, deve possuir terra junto às proximidades para a cobertura do lixo e contar com acesso compatível com o trânsito de caminhões.

A proposta de implantação de um aterro sanitário apresenta algumas características desfavoráveis. A necessidade da existência de grandes áreas para a execução dos aterros é um de seus principais elementos adversos. Mesmo após o encerramento das atividades de um aterro é necessária a adoção de medidas de manutenção e monitoramento, que estarão se desenvolvendo por mais alguns anos. Em geral, a perspectiva de nova destinação para a área onde se situou o aterro, tem sido sua indicação para atividades de lazer (parque, campo de futebol).

Incineração

É uma das tecnologias térmicas existentes para tratamento de resíduos. Incineração é a queima de materiais em alta temperatura (geralmente acima de 900° C), em mistura com uma quantidade apropriada de ar e durante um tempo pré-determinado. No caso da incineração do lixo, compostos orgânicos são reduzidos a seus constituintes minerais, principalmente, dióxido de carbono gasoso e vapor d'água e a sólidos inorgânicos (cinzas). Essa combustão acontece numa instalação, usualmente denominada usina de incineração, projetada e construída para este fim.”

A incineração de resíduos domiciliares em que pesem as justificativas colocadas por alguns setores como solução viável, é uma prática que vem sendo abandonada em diversos aglomerados urbanos. É o caso da Região Metropolitana de Toronto, no Canadá, após uma experiência de mais de quarenta anos. Pelos riscos colocados à saúde pública, devido ao lançamento de partículas no ar, entre as quais se encontram substâncias perigosas, como dioxinas, furanos e organoclorados, de ação cancerígena, esta prática vem se reduzindo em diversos países.

Compostagem

Dá-se o nome de compostagem ao processo biológico de decomposição da matéria orgânica contida em restos de origem animal ou vegetal. Este processo tem como resultado final um produto que pode ser aplicado ao solo para melhorar suas características, sem ocasionar riscos ao meio ambiente.

Há muito tempo, a compostagem é praticada no meio rural utilizando-se de restos vegetais e esterco animal. Pode-se, também, utilizar a fração orgânica do lixo domiciliar, desde que de forma controlada, em instalações industriais chamadas usinas de triagem e compostagem. No contexto brasileiro, a compostagem tem grande importância já que cerca de 50% do lixo municipal é constituído por matéria orgânica”.

As necessidades colocadas para a utilização do composto estão relacionadas ao seu aproveitamento efetivo na atividade agrícola, ou na manutenção de parques, praças e jardins. No caso da atividade agrícola, as grandes distâncias dos aglomerados urbanos e as áreas produtoras, podem inviabilizar economicamente a sua utilização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Eurico de Andrade. Parcerias no Serviço Público Municipal. In CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo. Pro Editores, 1999, pp. 65-76.
- BARCIOTTE, Maria Lúcia. BADUE, Ana Flávia. Minimização de Resíduos: Passaporte Sustentável para o Século XXI. In CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Pública. O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo. Pro Editores, 1999, pp. 191-198.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington - a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Caderno Dívida Externa. São Paulo, nº 6, pp.5-55, setembro, 1994.
- BENKO, Georges. Economia, Espaço e Globalização – na aurora do século XXI – parte 1 – Economia e Territórios em Mutação. Huctec, 1996, pp. 18-101.
- BIZZO, Waldir. A incineração de lixo urbano. In Seminário: Lixo no Grande ABC: Soluções viáveis, 1995, Santo André.
- BOBBIO, Norberto. O conceito de Sociedade Civil. Graal, 1982.
- BORDIEU, P. O poder simbólico. A Identidade e a Representação: Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região. Difel, 1989, cap. V, pp. 107-132.
- BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana. In Fischer, T (org.). Gestão Contemporânea: Cidades estratégicas e governos locais. 1996, pp. 79- 100.
- CASTELLS, Manuel. BORJA, J. Local and Global – the management of the cities in the information age. Introduction. pp 9-14 e Cap. V: The cities as political agents , 1996, pp. 105-132.
- CETESB - Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de São Paulo e Respectivo EIA/RIM. São Paulo. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1994, Governo do Estado de São Paulo.
- COSTA, Sérgio. Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil. Novos Estudos- CEBRAP. São Paulo, nº 47. pp 179-192, 1997.

- DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. Espaço e Debates. São Paulo, nº 24, pp. 26-35, 1988.
- _____. As Administrações Democráticas e Populares em Questão. Espaço e Debates. São Paulo, nº 30, pp. 11-27, 1990.
- _____. A Câmara Regional do Grande ABC – Desenvolvimento Econômico e Participação da Comunidade. mimeo. 1997
- _____. Gestão Local e Participação da Sociedade. Revista Polis. São Paulo, nº 14, pp. 21-41, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In CEPAM- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 3-23.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. Revista USP. São Paulo, nº 17, pp. 86-101, 1993.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Revista Lua Nova. São Paulo, nº 28/29, pp. 108-156, 1996.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais. In CEPAM Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 325-342.
- FIALHO, Marco Antônio. Para onde vai o que sobra: O destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo. São Paulo: USP/ Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1998, (Dissertação, Mestrado, Geografia).
- FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. A Sociedade do Lixo: os resíduos, a questão energética e a crise Ambiental. 2ª edição. Piracicaba. Editora Unimep, 1995, 240 p.
- FIORI, José Luís. O Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro. Novos Estudos-CEBRAP, São Paulo, nº 40, pp. 125-144, 1994.
- _____. Em busca do dissenso perdido: In Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado. Insight Editora, 1995.
- FRIEDMAN, Milton. Liberdade para escolher. 1980, Lisboa. Europa – América.
- GOMES, Edgar da Nóbrega. Crescimento e Crise da Economia no ABC Paulista. São Paulo. PUC/ FEA, 1995, (Monografia/ graduação/ Economia).
- HABERMANS, Juergen. O Estado- Nação Europeu frente aos desafios da globalização. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, nº 43. pp 87- 101, 1995.
- _____. A crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro, Edições Tempo brasileiro, 1994,

- HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban Governance in late capitalism. In *Geografiska Annaler.*, pp. 3-17, 1989.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO- IPT. Lixo municipal: Manual de gerenciamento integrado. São Paulo, 1995. IPT/Cempre
- JACOBI, Pedro. Meio Ambiente e Sustentabilidade. In CEPAM- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. O município e o século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 175-183.
- LAMPARELLI, Celso Monteiro. Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o Desenvolvimento Municipal. In CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município e o Século XXI: Cenários Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 229-236.
- LEFORT, C. O Imaginário da Crise. In NOVAES, Adauto. A Crise da Razão. 1996, pp. 27-45.
- LENHARDT, Gero. OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social. In OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, 1984,
- LIPIETZ, Alain . A audácia: uma alternativa para o século XXI., 1991, pp. 27-136. Nobel. Caps.1-9.
- LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana.. São Paulo, Martins Fontes. 1981.
- MATTA, Roberto da. A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 1ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Concessões e permissões de Serviço Público e seus regimes jurídicos . In Curso de Direito Administrativo. 12ª. edição. S. Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000, pp. 600-626, cap. XII.
- MOISÉS, Hélvio Nicolau. Município- Rede: Planejamento, Desenvolvimento e Sustentabilidade. In CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município e o Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 305-324.
- MONTORO, A. F. Descentralização e Participação : Importância do Município na Democracia. In CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 297- 304.

- MOURA, Suzana. Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Construção de Redes Públicas na Gestão Local. Revista Organizações e Sociedade, nº 7, pp. 33-61, 1996.
- OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1984.
- OGATA, Maria Gravina. Os resíduos sólidos na organização do espaço do problema na cidade de São Paulo. São Paulo: USP/ FFLCH, 1983 (Dissertação/ Mestrado/ Geografia).
- OLIVEIRA, Cléa de. Planejamento e Política. O caso do lixo no Grande ABC. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas, 1988 (Dissertação/ Mestrado/ Administração de Empresas) .
- ORTIZ, R. Um Outro Território – Ensaio sobre a Mundialização. In Modernidade – Mundo e Identidades, pp. 67-89. Cap.3 .
- PACHECO, Regina Silvia. Administração pública Gerencial: desafios e oportunidades para os Municípios brasileiros. In CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal . O Município e o Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 39-49.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1998, 314 p
- PEZZOLO, Antônio. O problema do lixo e da limpeza pública em geral nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires. São Paulo: USP/ Faculdade de Saúde Pública, 1965 (Dissertação/ Mestrado, Saúde Pública).
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. ALVAREZ, Michael. CHEIRUB, José Antônio. LIMONGI, Fernando. O que mantém as democracias? Revista Lua Nova, nº. 40/41, 1997.
- SALAMON, Lester M. The emerging sector- an overview. The Johns Hopkins University, 1994.
- SANTANA, M.W. Poder Local e Desenvolvimento em Contexto Conservador: O caso do Senhor do Bonfim (Bahia). Revista Organizações e Sociedade, pp. 75-95, 1996

SÃO PAULO (Estado) – Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares. Relatório-Síntese. Secretaria de Estado do meio Ambiente. Diário Oficial do Estado de São Paulo. Suplemento. 06/03/1998

SÃO PAULO (Estado) – Lixo: soluções ao alcance do município. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. São Paulo. 1968

SÃO PAULO (Estado) – Política nacional de Resíduos Sólidos. Documentos ambientais. Secretaria de Estado de meio Ambiente. São Paulo. 1998.

SÃO PAULO (Estado) – Sumário de dados da Grande São Paulo. EMPLASA. 1995

SORRENTINO, Marcos. TASSARA, Eda Terezinha. Educando para o desenvolvimento sustentável. In CEPAM- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. O Município e o Século XXI: Cenários e Perspectivas. São Paulo, Pro Editores, 1999, pp. 185- 190.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1980, pp. 61-78, Cap. 3.