



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

S

CLEA DE OLIVEIRA

PLANEJAMENTO E POLITICA  
O CASO DO LIXO NO GRANDE ABC



Fundação Getulio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



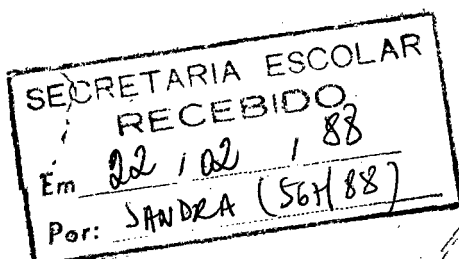
16/89



1198900016

Dissertação apresentada ao Curso  
de Pós Graduação da FGV/EAESP  
Area de Concentração: APU,  
como requisito para obtenção de  
título de Mestre em Administração

Orientador: Prof. Esdras Borges Costa



São Paulo  
1988

PLANEJAMENTO E POLITICA  
O CASO DO LIXO NO GRANDE ABC

Banca examinadora

Prof. Orientador \_\_\_\_\_  
Prof. \_\_\_\_\_  
Prof. \_\_\_\_\_

A Izidoro e Clea, meus pais.

### Agradeco

Aos amigos, Cleide, Clair, Sigismundo, Silvia, Roberto, Neno, Emilia, Lucia, Manoel, Dedé, Devancir, que me apoiaram;

A José Felicissimo, Pedro Jacobi, Osvaldo Guizzardi e aos meus colegas da SNM, em especial à Laurilene T. Gabrielli e Marisa Della Santa, pelas informações gentilmente prestadas;

A José Arnaldo, pela datilografia;

A João Chakian pela confiança;

A meu orientador, prof. Esdras Borges Costa, pelo interesse e dedicação demonstrados;

A Lucas de Oliveira Scapin e Yuri de Oliveira Bialowskorski, pela simples presença.



## RESUMO

Trata das relações entre planejamento e política no setor público.

Analisa o potencial do planejamento, enquanto processo, em possibilitar maior transparência da ação do Estado perante a população.

Questiona a visão de planejamento que o condiciona ao necessário consenso entre as partes intervenientes, excluindo a sua ocorrência concomitantemente a um contexto conflitivo.

Enfoca, sob tais considerações, as dificuldades para implementação de soluções voltadas à questão da Limpeza Pública no Grande ABC, a qual, a despeito de grande número de Planos e Propostas existentes, permanece como objeto de crises periódicas no setor, afetando, as vezes de forma epidêmica, a saúde da população da Região.

## INDICE

### APRESENTAÇÃO

CAP I.	PLANEJAMENTO E POLITICA. A RAZAO E O PODER.	1
1.	O Conflito Social como Fator de Mudança	2
2.	O Estado Planejador	10
2.1.	Planejamento e Regulação do Conflito	10
2.2.	Planejamento e Repressão ao Conflito	14
CAP II.	PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PUBLICA	25
1.	Introdução	26
2.	O Processo de Planejamento	29
3.	O Plano como Instrumento	38
4.	A Estrutura Organizacional	44
CAP III.	INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO	52
1.	O Conceito de " Urbano"	53
2.	O Planejamento dos Serviços Comuns Metropolitanos.	59
CAP IV.	PLANEJAMENTO METROPOLITANO	65
1.	Regime Jurídico do Planejamento Metropolitano.	66
2.	Formato Institucional do Planejamento Metropolitano.	71
CAP V.	O PROBLEMA DO LIXO URBANO	79
1.	O Sistema de Limpeza Pública	80
1.1.	Geração de Resíduos Sólidos	84
1.2.	Coleta	87

1.3. Disposição Final dos Resíduos Sólidos . .	90
2. O Planejamento do Sistema. Reflexos sobre o Uso e Ocupação do Solo. . .	100
3. Aspectos Institucionais da Limpeza Pública . .	104
3.1. Custo, Formas de Ressarcimento e Prestação dos Serviços. . .	104
3.2. Competência e Legislação. . .	105
3.3. A Competência da Administração Metropolitana . .	111
3.4. Normas Metropolitanas relativas à Questão	115
4. Caracterização do Setor . .	118
4.1. Brasil . .	118
4.2. Região Metropolitana de São Paulo . .	122
CAP VI. O CASO DO LIXO NO GRANDE ABC . .	127
1. Introdução . .	128
2. A Década de 60: A Figura Jurídica da Região Metropolitana e a Definição de Diretrizes Gerais para o Setor de Limpeza Pública na Região. . .	133
2.1. Início do Planejamento Metropolitano . .	133
2.2. A Iniciativa Intermunicipal no ABC . .	135
2.3 PMDI 70 : Diretrizes e Proposições para a Execução dos Serviços Comuns Metropolitanos . .	137
3. Início dos Anos 70: Os Projetos Estratégicos para Implementação das Diretrizes do PMDI . .	145
3.1. A Subregião Sudeste como Projeto Piloto para o Planejamento Regional da Limpeza Pública. . .	146
3.2. A Estrutura Administrativa para Contornar a Indefinição quanto à	

Titulariedade da Prestação de Serviços e as Vantagens da Solução Proposta.	153
4. 75/78: A Implantação do Sistema de Planejamento Metropolitano e as Hipóteses de Políticas Alocativas.	162
4.1. Desenvolvimento de Novas Tecnologias e as Tentativas de Influenciar a Política Federal para o Setor.	162
4.2. A Difusa Competência do SPAM.	166
4.3. LIMPESUL ou Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos : A Dupla Visão no Interior do Sistema de Planejamento.	171
4.4. O Processo de Implementação da LIMPESUL	173
4.5. O Interesse Municipal e a LIMPESUL.	178
4.6. A Interrupção do Processo e o Repúdio dos Novos Prefeitos	180
4.7. As Propostas Municipais e as Dificuldades de Atuação Conjunta.	182
5. 79/82. O Abandono do Sistema de Planejamento Metropolitano.	190
5.1. O Sistema Metropolitano e a Tentativa de Retorno a uma "Política Estrutural".	191
5.2. A Proposta de Utilização dos Aterros do Município de São Paulo.	196
5.3. A Atuação Individual dos Municípios e o Agravamento das Condições do Setor.	202
5.4. A Polêmica Solução Individual em Santo André: Administração Direta ou Contratação de Empreiteiras.	203
6. Descentralização, Participação e as Dificuldades de Realizar o Planejamento Global.	209
6.1. Solução Imediata para a Destinação dos Resíduos da Grande São Paulo e o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos.	214

6.2. O Processo de Implementação do Plano Emergencial	225
6.2.1. Introdução	225
6.2.2. Os Catadores do Lixão do Alvarenga	229
6.2.3. A Solução Conjunta para São Bernardo e Diadema.	232
6.2.4. Santo André : A Solução Individual como Elemento Estratégico na Subregião.	238
6.2.5. A Proposta da CESP e a Necessária Adesão Municipal.	240
6.2.6. Diadema: As Dificuldades para a Solução Conjunta e a Polêmica da Usina de Compostagem e Reciclagem.	244
6.2.7. Mauá e a Dependência dos Municípios situados em Área de Proteção aos Mananciais.	249
6.2.8. O Financiamento Federal às Usinas e o Planejamento Metropolitano.	255
 CAP VI. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E A POLÍTICA ADOTADA.	 261
1. Introdução	262
2. O Processo de Planejamento	264
3. Decisões em Políticas Públicas	275
4. A Construção das Reivindicações	288
5. O Planejamento e a Política Urbana	301
 ANEXOS	 308
Anexo 1. Emenda Const.Nº 42 / 1984	309
Anexo 2. Portaria N 53 / 1979	312
Anexo 3. Título IV Decreto N 8.468/ 1976	315

## APRESENTAÇÃO

O presente estudo decorre de questionamento, após dez anos de atividades junto à administração pública, quanto às funções, potencialidades e efetiva possibilidade de utilização do planejamento no aparelho estatal; seja como instrumento de administração da unidade organizacional específica em que ocorre, ou apoio à definição de objetivos e metas que tal organização pretenda alcançar em um meio econômico, social e político determinado.

Como se coloca a função planejadora em um contexto em que a alocação de recursos se orienta principalmente pelas pressões de grupos específicos ?

Como fica a situação do restante da população, o grande número de pessoas que, por diversos motivos não possuem nenhum nível de organização ou, quando o possuem, não é o suficiente para influenciar os mecanismos decisórios do setor público ?

A despeito da ênfase, justificada, ainda dada à discussão relativa ao poder da tecnocracia e da utilização do planejamento enquanto instrumento de controle social, caberia também analisar qual a potencialidade de utilização deste instrumento, da mesma forma que outros - como por exemplo o próprio sufrágio universal, que foi conquistado com grande luta e sofrimento por parte da população - enquanto mecanismo de controle do próprio estado.

A possibilidade da ocorrência, explicitação e efetividade do planejamento no setor público é considerado, sob este enfoque, apenas a partir de sua transformação comom novo objeto de luta popular.

A partir de considerações teóricas relativas a planejamento e política será abordada a maneira como se verifica a interrelação entre estes dois aspectos no interior do aparelho de Estado, resultando determinadas ações específicas do setor público.

Apesar de, por vezes, a elaboração de planos e projetos configurar-se como uma política pública, a separação dos itens, processo de planejamento e mecanismos de decisão em políticas públicas se nos apresenta mais condizente com a realidade atual do setor público. A incorporação deste processo, direta e organicamente no âmbito das decisões da alta cúpula administrativa, detentora dos recursos necessários à efetivação das proposições, é praticamente inexistente.

Os governos eleitos não possuem normalmente programas e diretrizes claramente definidas nem se dispõem a defini-las ao assumirem a gestão.

Tal fato multiplica os casos em que a realização de planos, programas e projetos - no caso especificamente analisado, visando atuação no urbano, a partir de uma análise abrangente dos vários aspectos envolvidos -, ocorre de forma não conjugada diretamente ao processo que define efetivamente as questões que devem ser objeto de intervenção por parte do setor público.

Se por um lado, tal fato leva às prateleiras grande número desses planos, projetos, etc, por outro, instaura a possibilidade de que, em um contexto de maior mobilização popular em direção à definição e realização de seus próprios interesses, algumas unidades de planejamento possam fornecer elementos de apoio e argumentação crítica contra ações particularistas do próprio aparelho de Estado.



Nos elos de comunicação entre o processo de construção das reivindicações que pressionam o poder público e os mecanismos de decisões relativos às políticas públicas - desde a legitimação de uma demanda, ao incluí-la no discurso oficial, até a sua efetiva resolução - encontram-se os elementos para o entendimento da questão inicial.

As diversas formas de manifestação dos interesses da população; as diversas formas de atuação do Estado influenciando a capacidade de realização e definição de tais interesses, que ocorrem muitas vezes de forma contraditória entre as diversas unidades do aparelho, são elementos que devem ser considerados, na avaliação quanto à efetividade do processo de planejamento.

Nesta abordagem objetivamos o entendimento das relações que se estabelecem entre os movimentos reivindicatórios, as políticas públicas e o próprio processo de planejamento.

Será necessário aclarar, inicialmente, o conceito de processo de planejamento adotado. Ressaltaremos, com este intuito, as suas características, enfatizando no seu interior a própria teoria que deverá orientar o questionamento inicial em relação à realidade que se apresenta, na busca do objeto de intervenção.

A partir do estudo de caso proposto - o processo de planejamento metropolitano e a implementação das proposições voltadas à problemática do lixo urbano no Grande ABC - visamos avaliações quanto às potencialidades e limitações do planejamento, no avanço em direção a uma sociedade mais justa .

Outros condicionantes, vinculados a diversos atores e situações, atuam sobre a emergência dos movimentos urbanos,

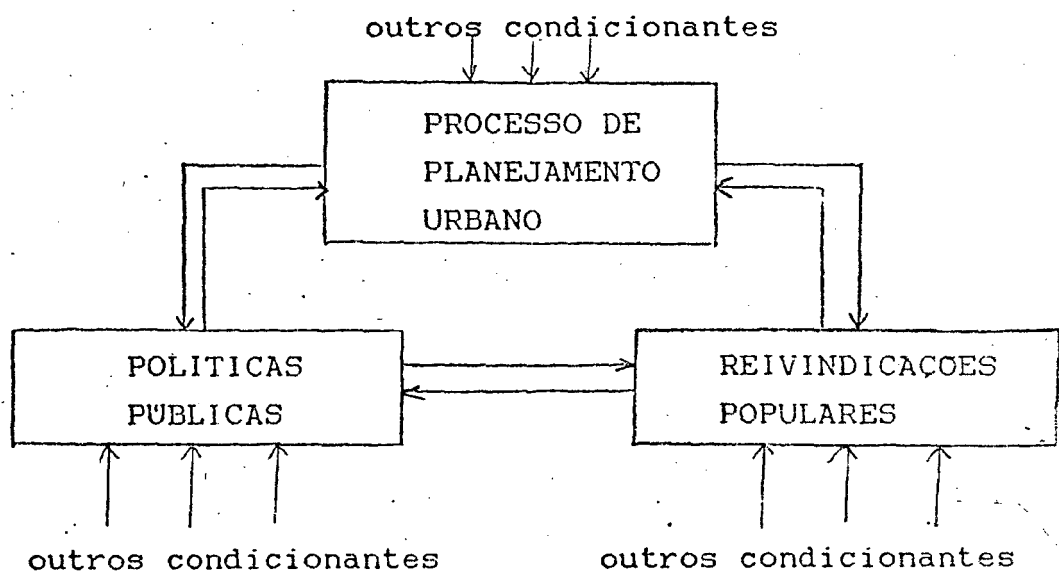
a realização de planos e projetos e as decisões efetivas quanto à alocação de recursos públicos.

No âmbito deste estudo procuraremos também explicitar alguns destes condicionantes, externos ao processo de planejamento, principalmente a partir da abordagem teórica adotada. Contudo, o fulcro do nosso trabalho centrar-se-á especialmente nas relações entre estes três elementos, tendo como fator principal de análise as características do processo de planejamento realizado (Quadro 1).

Embora considerando que o processo de planejamento não é elemento determinante das políticas públicas, este possui, como outros fatores, perspectivas de influenciar o seu direcionamento.

No interior do próprio objeto de estudo, algumas situações foram melhor ilustradas do que outras, por dificuldades na obtenção de dados e necessidade de maiores investigações. Consideramos todavia, que tal fato não invalida o esquema teórico proposto para entendimento das reais possibilidades do planejamento, o qual não se traduz simplesmente pela mera constatação de que uma diretriz proposta em determinado momento foi totalmente implementada nos moldes prescritos ou não. O dinamismo do processo não justifica que sob tais termos, se exerça a condenação do planejamento de total inocuidade em relação ao real, e nem absolve as administrações governamentais de seu abandono, em favor de políticas particulares e casuísticas.

Quadro 1. Esquema do recorte efetuado



**CAPITULO I**  
**PLANEJAMENTO E POLITICA. A RAZAO E O PODER**

## 1. O Conflito Social como fator de mudança

O planejamento é uma "forma histórica de controle social." <sup>1</sup> Isto não significa todavia, automaticamente, controle para a manutenção das normas vigentes ou conservadorismo.

O aprimoramento das técnicas sociais racionais ofereceria, segundo Mannheim, "condições para a construção deliberada da história, enquanto exploração consciente de um dos possíveis históricos"<sup>2</sup>.

A manipulação de tais técnicas, inerentes ao planejamento, poderia auxiliar a mudança social. Todavia, inicialmente se colocaria a questão: mudança em direção a quê? A que espécie de progresso, já que este "em si, não é um conceito científico, mas sim um juízo de valor: uma mudança em uma direção aprovada"<sup>3</sup>.

Colocam-se, conseqüentemente, outras questões, como por exemplo a de quem aprova tal alteração, já que enunciar-se no geral, que o crescimento é progressivo implicaria em que as mudanças são bem recebidas por todos, o que é totalmente improvável.

A noção de mudança social abrange infinitas considerações, que vão desde as idéias da eterna mutação do homem até as proposições de que nada muda, de que as alterações que ocorrem serão sempre para a manutenção de uma mesma realidade.

O desenvolvimento da sociedade já foi considerado como uma grande escada, em que as sociedades mais atrasadas iriam galgando os degraus um a um, na medida em que ocorresse crescimento econômico possibilitado pela evolução nas técnicas de produção, através da industrialização em alta escala, ao lado da modernização cultural.

A extensa obra produzida a respeito dos processos de crescimento econômico dos países do terceiro mundo demonstra que o subdesenvolvimento acha-se vinculado ao próprio processo de desenvolvimento dos países de economia avançada. Poucos exemplos existem de países que conseguiram definir-se como de desenvolvimento autônomo, após experiências de colonização e dependência. Dessa forma, desenvolvimento e subdesenvolvimento são dois aspectos de uma mesma questão.

O neo-colonialismo e as formas modernas de que se reveste o processo de dependência - via transferência de lucros, "royalties", pagamento de serviços, etc, de empresas transnacionais - condicionam o processo pelo qual se desenvolvem tais países, condições às quais os países centrais não tiveram que se submeter.

Apesar de ocorrerem transformações estruturais nos países periféricos, estas não acontecem de forma a reproduzirem as características dos países centrais. Pode ocorrer mesmo a reestruturação social sem que se modifiquem as antigas relações de poder ou, ainda, que novos grupos estabeleçam relações com os grupos tradicionais, possibilitando a continuidade de sua influência na nova organização social.

Além disso, os mesmos grupos tradicionais podem proporcionar condições para a mudança, no momento em que esta se faça necessária para a sua perpetuação em novas formas de dominação.

De acordo com Fernando Henrique Cardoso, o desenvolvimento, nestes países, se processa internamente, via mecanismos sociais não previsíveis. Como resultante ocorreriam processos igualmente inesperados, a saber, "a consolidação do regime autoritário ao invés da ampliação da Democracia Representativa, e o entrelaçamento de interesses econômico-financeiros das burguesias locais com os monopólios internacionais",...<sup>4</sup>.

A sociedade dependente teria "uma estrutura própria que, por definição, se relaciona com uma situação mais geral que a engloba e limita sua autonomia, embora sem determiná-la causalmente de forma externa e mecânica."<sup>5</sup>.

As considerações a respeito dos possíveis caminhos existentes em direção ao progresso social, conforme determinados valores adotados, iniciam pela busca do elemento de mudança social inerente ao próprio sistema, o qual induziria as alterações no mesmo, de forma a modificar suas variáveis básicas.

Segundo Etzione "não há uma teoria adequada de mudança social, o mesmo que não há uma teoria plenamente desenvolvida da sociedade"<sup>6</sup>.

As mudanças ocorrem a todo momento e em toda parte, acarretando alterações em setores da sociedade ou no seu todo.

Otávio Ianni considera que a estrutura social seria composta pelas "relações e estruturas de apropriação (econômica) e dominação (política)"<sup>7</sup>. As transformações do tipo estrutural ocorreriam quando se verificasse a desigualdade no desenvolvimento das forças econômicas,

sociais e políticas, as quais acarretariam o rompimento de seus processos hierárquicos e interdependentes.

As mudanças sociais importantes a serem pesquisadas seriam as que provocassem alterações nestes aspectos da realidade. Trata-se, no entanto, de um nível extremamente abrangente e para os quais convergiriam inúmeras fontes de alterações. Segundo o mesmo autor não existe uma causa única para a mudança, "progresso tecnológico, fatores econômicos, elite empresarial, intervencionismo estatal, etc.";<sup>8</sup> o processo deverá ser analisado em sua especificidade em cada sociedade.

Ao analisar um desses elementos, a esfera tecnológica, Wright Mills e Hans Gerth consideram que dentre as alterações provocadas pelo desenvolvimento tecnológico, inicialmente se destacaria o surgimento de novos papéis sociais, ao lado do desaparecimento de outros. De acordo com tais autores "a tecnologia pode forçar a formação de novos papéis, assim como a obsolescência de velhos papéis no interior de uma instituição; ela pode levar ao estabelecimento de serviços educacionais para o preparo dos que vão desempenhar os novos papéis... pode determinar os critérios adequados a serem usados na seleção de pessoas destinadas a exercerem os papéis que ela sustou ou reformulou... pode dividir um papel em dois ou mais, ou forçar convergência de papéis complexos em um único papel simplificado... instituições inteiras, com os seus variados papéis, podem ser eliminadas, pela introdução de novas técnicas."<sup>9</sup>.

Segundo os autores, o fator tecnológico envolve certo grau de autonomia, no sentido que está vinculado aos fatores cumulativos do patrimônio científico e a uma lógica de contribuições que propicia certo avanço automático. Todavia,



o limite e possibilidades de expansão da tecnologia às várias esferas da vida social, estariam delimitadas pela técnica de produção.

O emprego de técnicas mais eficazes e mais lucrativas pode não ser socialmente adequado. Tal "irracionalidade" traduzir-se-ia pelo fato de que existiria uma interação complicada entre as necessidades do meio social como demandante de novas invenções e a criação, por outro lado, de novas necessidades sociais induzidas pelo avanço tecnológico. Deverá ser observado quais são os diversos setores da vida social envolvidos de uma forma ou de outra.

Nas análises efetuadas por Poulantzas relativas à estrutura social, as forças produtivas, dentre as quais se incluem a tecnologia, embora "possuam uma materialidade própria que não se pode ignorar, ... se organizam, contudo, segundo relações de produção dadas (o que não exclui nem as contradições entre elas, nem seu desenvolvimento desigual no seio de um processo que é consequência deste primado)."10

O modo de produção capitalista, "compreende diversos níveis ou instâncias - o econômico, o político, e o ideológico ..."11. A combinação entre as relações de produção - definidas pela "intervenção do não-trabalhador como proprietário, quer dos meios de produção, quer da força de trabalho, quer de ambos, e, consequentemente do produto"12 e o sistema das forças produtivas define a estrutura econômica, a qual determinará, em última instância, o "tipo de unidade que caracteriza um modo de produção".13

A autonomia específica entre as estruturas ou instâncias é, segundo o autor, uma das características do modo de produção capitalista, na medida em que a expropriação do excedente não requer razões "extra-

econômicas", isto é, verificar-se-á ao nível das próprias relações de produção capitalistas.\*

Ao analisar a autonomia específica entre a instância política onde se situa a "superestrutura jurídico política do Estado" <sup>14</sup> e a instância econômica, o autor considera que tal fato "reflete-se no campo de luta de classes, numa autonomia da luta econômica e da luta política de classe\*\* : isto exprime-se através do efeito de isolamento nas relações econômicas revestindo o Estado a seu respeito uma autonomia "específica na medida que se apresenta como o representante da unidade de povo-nação, corpo político fundado sobre o isolamento das relações sociais econômicas".<sup>18</sup>

O isolamento da sociedade civil, em relação ao Estado Capitalista, reflete-se no "fato de estar ausente a determinação de sujeitos (fixados neste Estado, como "indivíduos", "cidadãos", "pessoas políticas") enquanto agentes da produção, o que não acontecia em outros tipos de Estado"<sup>19</sup>

E o próprio caráter diferenciado com que se apresenta a pessoa perante o Estado e perante as instituições econômicas.

---

\* O autor situa, em contraposição, o modo de produção feudal, no qual seria necessário, dada a união entre produtor direto e meios de produção, uma situação de "relações pessoais de dependência, uma privação de liberdade pessoal...em suma (a necessidade da) servidão na acepção plena da palavra..."<sup>15</sup> Citando Marx, considera que nestes casos "a relação política entre senhor e servo é uma parte essencial da relação de apropriação"<sup>16</sup> - relação esta pertencente à combinação econômica.

\*\* Por luta econômica, entende o autor, citando Lenine: "Resistência aos capitalistas, luta profissional e sindical".

Por luta política, o autor considera "a que tem como objetivo específico o poder de Estado".<sup>17</sup>

Este caráter, que advém da autonomia específica das instâncias da Economia e da Política, encobre a própria existência do político no momento em que se definem as relações de produção. O próprio compromisso que o contrato de compra e venda da força de trabalho representa juridicamente seria um dos exemplos da flagrante presença do Estado na formação de tais relações .

O principal componente de ligação entre os agentes, a propriedade dos meios de produção, traduz-se "sob a forma de poderes de classe que são organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e legitimam"<sup>20</sup>

Dessa forma, as relações de produção, "em sua ligação com as relações de domínio/subordinação política e ideológica definem lugares objetivos (as classes sociais) que são distinções no conjunto da divisão social do trabalho"<sup>21</sup>

A despeito da presença do Estado na constituição das próprias relações de produção, os poderes envolvidos na afirmação da capacidade de utilizar determinados meios de produção visando certos objetivos, extrapolam o Estado. Tais "poderes situam-se na rede de relações entre exploradores e explorados, nas oposições entre práticas de classes diferentes; em suma, na luta de classes..."<sup>22</sup>

Dessa forma, os poderes de classe, originados na luta de classes, "fundamentadas na divisão social do trabalho e na exploração"<sup>23</sup>, ultrapassam o próprio aparelho de Estado e possuem a primazia sobre este.

A luta de classes, segundo o enfoque marxista, é o "motor da história", da própria mudança social.

A análise da luta, do conflito, como força criadora não passível de eliminação nas sociedades, levaria, a partir de outro enfoque, segundo Dahrendorf, à necessidade de uma "teoria do conflito para descobrir o lugar das forças que impulsionam a mudança social."<sup>24</sup> Tal teoria encontraria seus alicerces na forma como se dá a distribuição desigual de poder, nas "relações de domínio que prevalecem entre certas unidades de organização social"<sup>25</sup>

Seria desenvolvida a partir de uma teoria da coerção na sociedade, distinta da teoria do consenso e da integração social. Nesta última os conflitos surgem como elementos disfuncionais e, como tais passíveis de solução.

A construção teórica vislumbrada pelo autor propõe-se a definir as condições de emergência dos grupos de conflitos.

A partir de um conjunto manifesto que ocupa posições sociais aos quais se atribuem características comuns"<sup>6</sup> denominados "quase-grupos"<sup>27</sup> com determinados interesses, não obrigatoriamente conscientes e manifestos, são necessárias condições técnicas - "meios materiais, fundador, chefe e ideologia...-, políticas - liberdade de associação -,... sociais - comunicação entre os elementos de um grupo de interesse"<sup>28</sup> , para que ocorra a sua transformação consciente em agrupamentos concretos.

## 2. O Estado Planejador

### 2.1. Planejamento e Regulação do Conflito

A falta de uma ou de todas as condições sugeridas por Dahrendorf não impediria a ocorrência dos conflitos, ainda que "ocultos, sem perder com isto nada de sua efetividade"<sup>29</sup>. A própria organização de tais agrupamentos pode transformar-se em "objeto imediato de conflito, que ganha com isto em violência."<sup>30</sup>

O próprio nível de intensidade e violência que tais grupos de interesses manifestos apresentam vincula-se à sua organização e explicitação.

Colocando como princípio básico o entendimento da inevitabilidade dos conflitos, mas não de sua violência, o autor considera que determinadas formas canalizadoras poderão adequá-lo a uma estrutura social em contínua transformação, sem que com isso se alterem a própria natureza do conflito e sua intensidade.

O processo de regulação do conflito se verificaria a partir da aceitação de determinadas normas de procedimento, como os contratos coletivos, leis, etc., entre todos os interessados, os quais previamente deveriam estar organizados em grupos em que se verificasse a representação efetiva de seus interesses.

O desenvolvimento dos meios de informação e comunicação facilitou a "mobilização de novas camadas da sociedade para as decisões políticas, das quais se encontravam

marginalizadas antes do crescimento industrial e urbano."<sup>31</sup> Mais do que isto, a própria explicitação de determinados temas e propostas a eles vinculados pode transformar-se em "catalizador político" propiciando a reunião de interesses dispersos. No entanto, ao mesmo tempo, tal desenvolvimento pode também ocorrer a partir de centros controlados por pequenos grupos, permanecendo a população à margem de tais fluxos de informação.

A incorporação da planificação enquanto elemento de regulação, e canalização do conflito requer a existência de instituições políticas fortes. Na questão formulada por Mannheim "quem planifica os planificadores?"<sup>32</sup>, ou, segundo Luis Pereira "quem controlará os técnicos enquanto agentes macrocoordenadores instalados no aparelho de Estado?"<sup>33</sup> estaria colocada a premissa do "controle político do controle técnico"<sup>34</sup>

As instituições políticas legislativas deverão ser reajustadas para exercerem tal controle, face à multiplicação das atribuições do Executivo. Ao mesmo tempo, o seu fortalecimento exigirá maior sistematização e previsão de ações por parte das instituições governamentais, no sentido de poder responder às suas demandas, derivadas da sociedade civil.

A institucionalização do processo de planejamento - definindo previamente o planejamento do próprio processo - ocorrerá com exigência de um maior fortalecimento das Instituições políticas democráticas.\*

A própria implementação do processo de planificação, e as possibilidades de sua ocorrência em benefício de

---

\* Alaor Caffé Alves se refere à necessidade do que ele define como a metalinguagem do planejamento : o planejamento do planejamento. <sup>35</sup>

categorias sociais oprimidas, apoiando inclusive a montagem de novos grupos de interesse, coloca em questão a própria noção de Estado Capitalista.

Segundo Fernando Henrique Cardoso, as tentativas de conceituação do Estado, ora o apresentam como "polo aglutinador da sociedade onde a organização das classes é frouxa"<sup>36</sup> tratando-se de um "aparelho controlado pelo Estamento Burocrático"<sup>37</sup>, ora como "comitê executivo"<sup>38</sup> das classes dominantes, mera expressão direta da dominação econômica de classe.

As interrelações entre Estado e Sociedade se dariam de forma muito mais complexa, diferenciando-se, nestas considerações, o "Aparelho de Estado" do próprio "Poder de Estado".<sup>39</sup>

O Poder de Estado deriva-se da classe ou fração de classe dominante. Segundo Poulantzas, as "instituições sociais não possuem propriamente poder, mas reportam-se às classes sociais que detêm o poder."<sup>40</sup>

Por aparelho de Estado, este autor define o "lugar do Estado no conjunto das Estruturas de uma formação social"<sup>41</sup>. Seriam as diversas funções econômicas, ideológicas e políticas por ele desempenhadas e a própria composição do "Pessoal do Estado", cuja ação repercute sobre o conjunto social.

A Burocracia do Estado possuiria "uma unidade própria, efeito da organização do Estado e de sua autonomia relativa".<sup>42</sup> Apresentaria, ao lado desta configuração, em seu seio, vários setores, "como facções em luta política, cada um deles ligado a interesses sociais distintos".<sup>43</sup>

A diversidade de interesses, dependente das diversas posições no interior do aparelho de Estado, provoca um movimento contrário à sistematização dos temas que afligem a sociedade e contrário à definição de políticas definidas através de uma abordagem que considere a interdependência das questões sociais.

Por outro lado, segundo Fernando H. Cardoso, os setores técnicos da Burocracia poderiam expressar, em determinadas circunstâncias "os interesses da coletividade em função do desenvolvimento". <sup>44</sup>. A questão central na avaliação de tal possibilidade seria a existência de relativa autonomia de tais setores frente às diversas pressões de diferentes grupos sociais.

Alguns autores tecem até mesmo considerações a respeito da perspectiva "autonomista" de atuação tecnocrática; a possibilidade da tecnocracia atuar como classe, tendo um projeto próprio para a sociedade.

Considerando-se a análise realizada por Carlos Estevam Martins, tal proposta deveria estar vinculada a um modo de produção próprio - o modo tecnocrático de produção -, o qual deveria apresentar, como nenhum outro as melhores condições possíveis de bem-estar individual e coletivo, dado um montante fixo de recursos.

O autor demonstra a dificuldade de estabelecer, mesmo potencialmente, a diferença em relação a outras formas de dominação, observando que no mínimo, a sociedade se dividiria em "setor tecnológico" e "setor produtivo - direto". <sup>45</sup>. "O Estado seria a própria classe tecnocrática no papel de mediadora das relações de produção e de troca" <sup>46</sup> entre os dois setores citados. "...assenhorando-se, pela força, como todo Estado, do monopólio das funções de



socialização, comunicação e doutrinação político-ideológica"  
47.

Ao considerar-se a existência de uma autonomia relativa do aparelho de Estado, derivada, em parte, da maneira como se estabelece a relação de exploração capitalista no processo de produção e, em parte, devido à necessidade de sua intervenção sobre capitais particulares\* visando a manutenção dos interesses a longo prazo do capital como um todo, instaura-se também a possibilidade de serem realizadas propostas e políticas voltadas ao avanço das classes dominadas.

Entre tais possibilidades estão aquelas que canalizam o montante do fluxo de renda captado pelo Estado para o investimento em áreas tradicionalmente reservadas à iniciativa privada. A partir de então, isto tornaria possível apropriar-se dos recursos que seriam incorporados através do lucro ao setor privado, em favor do atendimento de reivindicações populares.

## 2.2. Planejamento e Repressão ao Conflito

O advento do Estado planejador, em que se verifica a utilização de mecanismos de intervenção de forma conjugada

---

\* Segundo Francisco de Oliveira se verificaria uma verdadeira disputa entre os interesses oligopolistas entre si, denominada por ele de "luta de classes em sentido horizontal".<sup>48</sup> O Estado, através do planejamento "refaz a unidade de capital, não a unidade da burguesia"<sup>49</sup>. Apoiando-se em análises realizadas por GRAMSCI, considera que, ao destruir a unidade de burguesia, "O Estado do Capitalismo dos Oligopólios"<sup>50</sup> origina a possibilidade dialética da hegemonia das classes populares".<sup>51</sup>

buscando um determinado objetivo, ocorre nos subsistemas centrais e nos periféricos na fase pós-concorrencial do sistema capitalista.

A forma histórica assumida pela manipulação dos controles sociais consubstanciados no Estado Planejador, requer três conjuntos de condições:

1 - "Concepção do mundo em geral, e da vida social em particular, que envolva racionalização das concepções e secularização das atitudes, mas numa apreensão abrangente da realidade - apreensão esta que é expressão de uma configuração da consciência que, na linguagem de Mannheim, se designa por pensamento planificado....;

2 - "...Crises das sociedades capitalistas que ao menos potencialmente lhes põem a sobrevivência em risco....;

3 - Ampliação das áreas e funções da atuação do Estado.." <sup>52</sup> ;.

No contexto capitalista dos países periféricos o Estado Planejador surgirá como "promotor do desenvolvimento econômico, e não como sustentador deste como ocorre nos subsistemas capitalistas altamente desenvolvidos".<sup>53</sup>

Na América Latina, a idéia de incorporação do planejamento como necessidade para a superação das dificuldades estruturais que impedem a evolução econômica e social explicitou-se a partir da segunda metade da década de 50, quando se agravaram as condições de financiamento da atuação do setor público, as condições de vida da população e o fraco desempenho dos setores produtivos nacionais.

O limitado desempenho do setor agrícola, caracterizado por uma estrutura fundiária basicamente constituída de minifúndios e latifúndios, não acompanha muitas vezes nem mesmo o crescimento vegetativo das populações, agravando a inflação e as condições do balanço de pagamento ao exigir importações de alimentos e reduzir as reservas advindas das exportações.

As características de implantação do processo industrial, de elevado índice capital - produto, com deficiente capacidade de geração de emprego condizente com os níveis da oferta de mão de obra existente, exigindo grandes unidades fabris, traz como consequência grande concentração da propriedade industrial e desníveis regionais, na medida em que também se concentra espacialmente.

O intenso processo de urbanização, com a presença de amplas camadas da população marginalizadas do processo de desenvolvimento, provoca pressões políticas populares que passam a exigir do setor público atuação cada vez mais intensa nos setores de Habitação, Saúde, Educação e Previdência Social.

Ao lado da oferta de condições gerais de produção ao capital, basicamente o fornecimento de infraestrutura para sustentação da implantação industrial, agrava-se a carência de bens de consumo coletivo. Tal fato ocorre concomitantemente à impossibilidade de financiamento dessa intervenção internamente - devido a problemas políticos que inviabilizam a existência de um progressivo sistema tributário-, e externamente, devido à crise nas fontes tradicionais de financiamento baseadas no comércio exterior.

O planejamento nesses países, muitas vezes, cumprirá o papel de elemento que aufere legitimidade às metas estabelecidas e à política adotada de forma autoritária.

No Brasil, as afirmações e o discurso governamental no período imediatamente posterior a 64 ressaltam o aspecto técnico das novas propostas e pretendem apresentá-las como isentas de conotação política, cuja ocorrência configuraria entraves ao processo, que seria neutro e orientado apenas pelas "aspirações nacionais".

Tais aspectos seriam "unicamente captados pelo Presidente da República tanto na dimensão social, quanto na dimensão humana".<sup>54</sup> Segundo palavras do então Ministro Mário Henrique Simonsen: "A Evolução da Técnica Econômica não mais permite que os destinos de um país que necessita se desenvolver urgentemente e modernizar suas estruturas fiquem sujeitos a decisões por critérios políticos. Critérios técnicos e científicos é que devem ser levados em conta unicamente, de acordo com os interesses da sociedade".<sup>55</sup>

A isenção frente à sociedade, definindo objetivos exclusivamente por critérios técnicos, não privilegiando determinados grupos pertencentes às classes dominantes, é questionada, entre outros autores, por Fernando Henrique Cardoso, em meados da década de 70, ao expor o mecanismo de incorporação de tais interesses para o interior do aparelho de Estado.

Considera que a repressão às "organizações de classe - sindicatos, partidos e às formas democrático-liberais de expressão da sociedade civil - congresso, Imprensa",<sup>56</sup> configura outros perfis de mediação, através dos vários setores da burocracia de Estado.

Ao redor de determinados projetos específicos, centralizados por funcionários que detêm determinado papel na divisão interna de trabalho, criam-se "aneis de informação e pressão", derivados de interesses específicos e conjunturais, aglutinando diversas facções originárias da burocracia pública e das grandes empresas nacionais e multinacionais.

A própria inércia burocrática em certos setores poderia corresponder a conflitos internos entre setores do Estado, ligados a interesses distintos.

A captação de interesses das classes dominantes não assume o caráter de representação de classes ou categorias, ou mesmo de "lobbies" de pressão. Tais interesses, em relação a estes últimos são "mais abrangentes (ou seja não se resumem ao interesse econômico) e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares, etc)".<sup>57</sup>

Não se trata de instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas de integração de membros das classes dominantes nas decisões, através de "teias de cumplicidade pessoais".<sup>58</sup>

A concepção do planejamento como dicotômico em relação à política apresenta-se como ideologia do autoritarismo, ao afastar setores da população das decisões necessariamente políticas inerentes ao processo, visando privilegiar determinados agrupamentos, escorando-se em difusos "interesses nacionais".

A despeito das condições instrumentais que o planejamento pode propiciar, a substituição de uma etapa, ou do próprio tipo histórico em que este ocorre tratar-se-ia de tarefa política, a "praxis inovadora máxima"<sup>59</sup>. E nesta esfera que se decide acerca dos objetivos a serem alcançados, pois nesta definição incorporam-se valores, interesses e determinada concepção de mundo. A própria formulação de um problema e as várias técnicas envolvidas variam com as diferentes ideologias políticas presentes.

A necessidade da política decorreria da existência de uma esfera não racionalizada, não organizada na sociedade, basicamente derivada da "competição sem controle e da dominação pela força",<sup>60</sup> a imposição da vontade, em torno dos quais concentrar-se-iam certas emoções.

O próprio fato da estrutura social derivar-se de "princípios de classe, significaria que não são os fatores objetivos, mas as forças irracionais que decidem o lugar e a função do indivíduo na sociedade"<sup>61</sup>.

A constante mutação e inovação do processo contém elementos de imprevisibilidade, e sua apreensão requereria, segundo enfoque político-histórico relacionado à corrente política marxista, a necessidade de uma síntese entre a intuição e a racionalização. O aspecto intuitivo "nega a possibilidade de avaliação exata de acontecimentos antes de sua ocorrência"<sup>62</sup>, e o aspecto objetivo "visa a ajustar a um esquema racional qualquer novidade que a qualquer momento venha a aparecer"<sup>63</sup>.

A relação dialética entre teoria e prática - ou mesmo do planejamento e da política, ocorre tendo em vista que a teoria, ao "clarificar" a realidade, conduz a determinado tipo de ação, a qual, ao ser efetivada, interrelaciona-se

com esta teoria inicial, formulando uma nova, ao mesmo tempo em que também surge nova realidade.

## NOTAS CAPITULO I

- 1) PEREIRA, Luiz. Ensaaios de Sociologia do Desenvolvimento. SP, Editora Pioneira, 1975. pag. 15.
- 2) Idem, pag. 16.
- 3) MOORE, Wilbert E. Cambio Social. México, Union Tipográfica Editorial Hisp. Americana (UTEHA), 1986. pag. 73.
- 4) CARDOSO, Fernando Henrique - Mudanças Sociais na América Latina. São Paulo, Difusão Européia do livro, 1969. pag. 14.
- 5) Idem, pag. 17.
- 6) ETZIONI, Amitai, Etzioni E. (organizadores). Los Cambios Sociales. México, Fundo de Cultura Econômica, 1968. pag. 77.
- 7) IANNI, Otávio (organizador). Teorias de Estratificação Social. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1982. pag. 11.
- 8) Idem, pag. 18.
- 9) MILLS, C. Wright e Gerth, Hans. A Mudança Histórico Social in Ianni Otávio, opcit, pag. 38.
- 10) POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1980. pag. 31.
- 11) POULANTZAS, Nicos. Poder Político e Classes Sociais no Estado Capitalista. Porto, Portucalense Editora, 1971. 1\ Volume, pag. 8.
- 12) Idem, pag. 22.
- 13) Idem, pag. 8.
- 14) Idem, pag. 33.
- 15) Idem, pag. 26.
- 16) Idem, pag. 27.
- 17) Idem, pag. 40.
- 18) Idem, pag. 148.
- 19) Idem, pag. 133.



- 20) Idem, pág. 31.
- 21) Idem, pág. 32.
- 22) Idem, pág. 41.
- 23) Idem, pág. 43.
- 24) DAHRENDORF, RALF. Hacia Una Teoria del Conflito Social. in Etzioni, Amitai, (organiz.) Los Cambios Sociales. 1968. op cit. pág. 102.
- 25) Idem, pág. 103.
- 26) DAHRENDORF, Ralf. Sociedade y Liberdade. Hacia un Analises Sociologico de la Actualidade. Madrid Editorial Tecnicos S.A, 1971. pág. 196.
- 27) Idem.
- 28) Idem.
- 29) DAHRENDORF, Ralf. Sociedad y Libertad. pág. 197.
- 30) Idem, pág. 197.
- 31) CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Politicos do Planejamento. In: Lafer, Bety Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Ed. Perspectivas, 1970. pág. 169.
- 32) PEREIRA, Luiz. Anotações Sobre o Capitalismo. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1977. pág. 78.
- 33) Idem.
- 34) Idem.
- 35) ALVES, Alaor Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1981. pág. 60.
- 36) CARDOSO, Fernando Henrique. Estado e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. pág. 165.
- 37) Idem, pág. 174.
- 38) Idem, pág. 174.
- 39) POULANTZAS, Nicos. Poder Politico e Classes Sociais. Porto, Portucalense Editora, 1971. pág. 126.
- 40) Idem, pág. 126.

- 41) Idem, pág. 127.
- 42) POULANTZAS, Nicos. O Estado. O Poder e o Socialismo. RJ. Ed. Graal, 1981. pág. 177.
- 43) CARDOSO, Fernando Henrique. Estado e Sociedade no Brasil Autoritarismo e Democratização. 1975, pág. 182.
- 44) CARDOSO, Fernando Henrique, Mudanças Sociais na América Latina. SP, Difusão Européia do livro, 1969. pág. 50.
- 45) MARTINS, Carlos Estevan. Tecnologia e Capitalismo. SP, Editora Brasiliense, 1974. pág. 59.
- 46) Idem, pág. 73.
- 47) Idem, pág. 73.
- 48) Oliveira, Francisco de. Planejamento e Poder : O Enigma Transparente. In: Cadernos Puc. Economia. n\ 12. SP, Educ. Cortez Editora, 1982. 5-13. pág. 8.
- 49) Idem, pág. 8.
- 50) Idem, pag. 10.
- 51) Idem.
- 52) PEREIRA, Luis. Ensaios de Sociologia da Desenvolvimento. pag. 15.
- 53) Idem, pág. 46.
- 54) MARTINS, Carlos Estevan. Tecnologia e Capitalismo. SP, Editora Brasiliense, 1974. pág. 127.
- 55) Idem, pág. 126.
- 56) CARDOSO, Fernando Henrique. Estado e Sociedade no Brasil, pág 179.
- 57) Idem, pág. 208.
- 58) Idem, pág. 208.
- 59) PEREIRA, Luiz. Ensaios de Sociologia do Desenvolvimento, pág. 17.
- 60) MANNHEIM, Karl. Ideologia e Utopia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968. pág. 141.
- 61) Idem.

62) Idem, pag. 143.

63) Idem, pag. 153.

**CAPITULO II**  
**PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## 1. Introdução

Planejar, no contexto de determinada organização, significa prever uma situação futura, avaliá-la face a determinado valor ou parâmetro e segundo esta própria avaliação, buscar determinada ação que possa provocar mudança - ou mesmo evitá-la, nesta mesma realidade - na direção de um estado definido como desejável pelos próprios elementos de avaliação da realidade atual.

A ação deve se realizar na realidade presente, buscando a alteração do futuro.

Tal ação é muitas vezes a resultante de uma multiplicação de outras, o que requer uma abordagem conjugada, no sentido de sua canalização ao objetivo que se quer alcançar.

Segundo Mannheim, o pensamento planificado relaciona-se a uma crescente conscientização que o indivíduo e a sociedade em que está inserido, passam a ter de si, da própria influência do ambiente externo e das possibilidades de sua alteração, pela sua ação. O entender de que o homem é produto, mas também agente da realidade social.

A concepção de planejamento afeta as noções de destino, fatalidade, busca da liberdade, racionalidade, na perspectiva de uma possível transcendência do aqui e agora, à procura do próprio sentido da vida.

A possibilidade de antecipar, prever e direcionar a mudança encontra poderoso potencializador no aperfeiçoamento tecnológico e na revolução industrial. Porém, a noção de que toda mudança, todo progresso técnico significa

desenvolvimento para a humanidade, sofre grande golpe na II Grande Guerra. Outro elemento deverá ser integrado aos princípios envolvidos na noção de planejamento, a idéia de responsabilidade social, da avaliação das consequências futuras da busca de determinado objetivo, inclusive sobre os componentes não racionais da prática humana.

O pânico em arriscar-se a uma situação em que comparecem elementos imprevisíveis vinculados ao desejo de poder, acarretando uma situação insegura, e a perspectiva de agir, no sentido de construir a própria liberdade, travam, no homem, uma luta constante, a qual se reflete e é reflexo do próprio embate na arena social.

Sob o impacto da maior complexidade das relações sociais, as diversas funções em número cada vez maior assumidas pelo aparelho de estado serão realizadas a partir deste instrumental, de formas variadas.

Enquanto instrumento de controle social o planejamento assumirá as diversas faces de seu utilizador, como meio de obtenção de maior progresso social, em direção a mudanças qualitativas, ou visando impedi-las.

Os aspectos considerados a seguir referem-se, inicialmente, ao caráter intrínseco ao planejamento, isto é, relativo à sua natureza enquanto processo, inserido em determinada estrutura organizacional peculiar, como é o setor público.

O processo de planejamento realizado poderá propiciar subsídios à montagem de grupos de interesses, elemento básico em direção à mudança social.

Trata-se, no entanto, de apenas um dos aspectos da questão, tendo em vista que os fatores que permitem a

interrelação do processo com a população, a troca de informações necessárias tanto à definição dos reais interesses populares quanto as alterações no interior do aparelho de estado, requerem a presença de outros condicionantes.

## 2. O Processo de Planejamento

O planejamento se desenvolve enquanto um processo. Sob tal aspecto ressaltam-se as noções de unidade, globalidade, continuidade.

De acordo com Alaor Caffé Alves trata-se de uma "réde sequencial de atividades ligadas orgânicamente entre si, formando um processo de idéias de rede sistêmica, com as implicações funcionais dela resultantes. Abrange interdependência entre as partes componentes do conjunto (de subprocessos) e a 'realimentação' como função" <sup>1</sup>, ou mesmo "processo que se manifesta por uma série de fenômenos que representa certa unidade ou que se reproduz com certa regulariedade" <sup>2</sup>. Segundo o autor é histórico, relaciona-se ao tempo.

A noção de globalidade reporta-se à necessidade de um conhecimento da realidade que extrapola os limites da ação planejada. A unidade requerida exigirá esforços administrativos no sentido de integrar as diversas funções desenvolvidas pelos órgãos e entidades atuantes no âmbito da ação planejada. Neste caso tal integração vincula-se diretamente à atuação do grupo administrador ou gerenciador do processo, pertencente ao núcleo político responsável pela gestão daquela unidade específica do aparelho do estado.

Para melhor apreciação da forma como ocorre o processo de planejamento, consideram-se diversas fases, as quais na realidade ocorrem interligadas e concomitantemente.

Segundo Francisco Whitacker a estrutura fundamental do método de planejamento compõe-se das fases de "definição de objetivos, escolha dos meios ou política a ser adotada, e organização da ação que possibilite a sua efetiva



implementação. Ao mesmo tempo, tais etapas ocorrem em diversos momentos, relacionados à ação " previamente, durante, e depois de sua ocorrência. Correspondem, em cada momento, à preparação da ação, à sua revisão durante a efetivação, e à revisão posterior à ocorrência da ação.

De acordo com o autor, o processo de interligação de cada etapa corresponderia, em cada momento, a diversas idas e vindas, das políticas alternativas aos objetivos da ação, desse para a organização da própria ação, etc.

A vinculação entre as etapas, todavia, não deve limitar os objetivos, por exemplo, no sentido de recursos e meios anteriormente definidos. Tal limitação pode induzir o processo a um certo conservadorismo. Novas perspectivas devem abrir-se ao serem constatadas as dificuldades impostas pelos meios existentes. A importância dos objetivos comportaria a própria transformação dos meios necessários para a sua implementação em novos objetivos a serem atingidos em primeira instância.

De acordo com Francisco Whitacker, "se tomo como ponto de partida os meios com que conto, posso deixar de realizar meus objetivos porque com as políticas tradicionais (com as quais se definem os meus meios) eles parecem ou são realmente inexecutáveis". 3

O tempo e o objetivo demandado interagem. Segundo Juan Diaz Bordenave, a "mudança temporal proporciona novas conjunturas, não havendo repetições possíveis nas interações das fases de planejamento". 4.

Francisco Whitacker salienta que o planejamento não se confunde com a ação propriamente dita, mas está a seu serviço. A única forma de não se perderem os liames entre os dois atos seria através do desenvolvimento do processo

participativo dos que executam, em relação às decisões requeridas em cada etapa do processo.

As decisões mais importantes, segundo o autor, referem-se aos próprios objetivos a serem buscados com o processo. Apesar disso, é importante ressaltar que a sua explicitação nem sempre corresponde à diretriz seguida pelo processo como um todo, tendo em vista que decisões relativas à estratégia, ou mesmo à organização visando a operacionalização da ação, poderão alterar completamente os rumos originais.

As decisões relativas ao processo referem-se a opções políticas. Dependem diretamente do poder dos vários agentes intervenientes, isto é, da própria capacidade de cada um deles influenciar em direção a determinados objetivos vinculados à realização de seus próprios interesses.

Em determinados contextos, as entidades de planejamento podem apresentar-se totalmente separadas da efetiva ação política definindo-se alocação de recursos, incentivos e investimentos através de procedimentos "ad hoc", sem envolvimento com as definições e diretrizes propostas por tais agências de planificações.

O planejamento, neste sentido, configura-se não através da imagem de um excepcional maestro, mas como um dos figurantes da orquestra, cuja atuação pode vir a alterar o comportamento dos demais.

As possibilidades de influenciar o processo decisório diretamente ou através de agrupamentos políticos que "vivem cotidianamente o insuportável (e que) têm necessidade absoluta, e com isto coragem para enfrentar as reais rupturas e a ação que elas exigem..."<sup>5</sup> requer, entre outros elementos, adequado diagnóstico da realidade e clareza na

definição dos objetivos perseguidos, das diretrizes propostas e da estratégia para sua obtenção.

As interrelações das diversas fases do processo exigem, pelo menos como ponto de partida, a explicitação de determinada abordagem teórica.

Embora tal afirmativa pudesse revestir-se de certa obviedade não é o que ocorre muitas vezes na prática.

A noção de diagnóstico, derivada da ciência médica, configura um detectar de situações de pontos chaves entre os quais já se conhece, de antemão, determinadas relações e cuja análise se verificará segundo determinado padrão específico de normalidade. Tal conceito, todavia é utilizado muitas vezes apenas como um simples levantamento de dados cujas relações mal se explicitam e cuja avaliação final se escora sobre bases precárias.

Esclarecer sobre que padrão seria o desejável, e também qual o nível das relações entre variáveis que atuam na realidade, e que o possibilitariam, é também tarefa política que fornece maior transparência ao próprio ato "técnico" de conhecimento da realidade.

Nesse sentido, se requer uma base teórica sobre a qual realizar os diversos questionamentos no sentido de observar "a que vem nossa ação, onde ela se insere, o que ela significa, em que tipo de resultado ela quer chegar" <sup>6</sup>. Além disso, ainda, é importante considerar que fatores não racionais derivados da própria situação de classe, inserção no mundo e idéias utópicas, que configuram determinado aspecto de desejabilidade ou não, influenciam o próprio enfoque teórico adotado.

A definição de objetivos, tendo em vista a impossibilidade da obtenção de todas as informações necessárias e o caráter do imponderável, já que grande parte de tais dados derivam de ações e reações a serem ainda efetivadas no futuro, não será nunca o resultado de um modelo completo. A informação sempre será parcial.

A flexibilidade e a clareza quanto aos objetivos definidos é uma exigência do próprio processo de planejamento. Deverá permitir não só a sua própria revisão, pelas entidades responsáveis, mas também que se propicie a participação de quem executa e sofre a ação específica.

A especificação dos objetivos últimos que se pretende atingir nem sempre é apresentada; eles implicam, necessariamente, em tomadas de posição, cuja explicitação nem sempre é politicamente interessante.

A utilização do planejamento apenas como fator que aufere legitimidade a atuações particularistas, geralmente coloca como objetivos frases obstratas como "melhoria das condições de vida", "elevação do padrão de consumo da população, "aperfeiçoamento das condições para o desenvolvimento", etc., as quais, de tão genéricas, nada significam. Segundo Francisco Whitacker, chega-se até mesmo ao que se denominaria "puro planejamento estratégico" <sup>7</sup>, isto é, "sabemos como iremos e por onde iremos, e vamos aproveitando ao máximo o caminho, mas não temos muita certeza de onde vamos chegar" <sup>8</sup>.

Essa não explicitação pode significar, no sistema capitalista, a busca de objetivos que são óbvios, isto é, a maximização dos lucros para aqueles envolvidos na tomada de decisões.

Ressalta-se, dessa forma, a importância de se enunciar com a maior clareza e precisão o objetivo da ação, antes de sua ocorrência. Na primeira fase, de elaboração, várias idas e vindas em direção aos meios existentes ou a serem obtidos, e a tática a ser seguida, permitirão o seu maior esclarecimento.

Mesmo na fase posterior, em que a ação está sendo implementada, o planejamento deve comparecer, através do acompanhamento direto e revisão de estratégias e procedimentos, e até mesmo de objetivos.

Todavia, segundo a avaliação de Oscar Oslack, a separação da "formulação de políticas de sua implementação permite a legitimidade da instituição formuladora e (a transferência do) ônus do fracasso para uma engrenagem burocrática anônima e não responsável". 9

Em muitos casos tal atividade intelectual apresenta-se separada até mesmo em termos organizacionais. A própria emergência das empresas estatais, como sinônimo de maior eficiência, flexibilidade e competência reforça ainda mais tal concepção. A burocracia planejadora, vinculada às empresas estatais caberia a atividade de elaboração e da criação, contraposta à burocracia cartorial, vinculada às repartições públicas, que impediria a aplicação daquelas propostas.

A dicotomia entre a atividade intelectual e a execução da ação, de acordo com esse autor, seria uma forma de serem justificadas intenções, que, apesar de toda a "boa vontade", nunca se efetivam. No emaranhado do aparelho burocrático do Estado, perder-se-iam os liames que conduzem à efetiva concretização do que foi proposto. A "grande máquina"

apresenta-se como a grande responsável pela não efetivação, induzindo, dessa forma, ao entendimento de uma atitude quase conspiradora da burocracia, resistente a implementar diligentemente objetivos e programas formulados por legisladores ou técnicos que utilizam conhecimento adequado, mas sem poder para implementar". 10

Tal dissociação poderá ser incorporada, e mesmo estimulada pelas administrações\*. A administração do processo, a incorporação do planejamento ao cotidiano da organização é tarefa que requer coordenação e gerenciamento. A decisão quanto à adoção dessa forma de orientação das atividades do setor público é tarefa política.

Segundo Oscar Oslack, a dissociação entre a definição de políticas e a sua efetiva implementação incorpora a noção de intelecção versus interação. No modelo da intelecção, a ação sempre estaria vinculada à razão. Através de uma avaliação teórica de múltiplas interdependências seriam realizadas propostas extremamente amplas e racionais que visariam desviar o planejamento das dificuldades de ajustamento, quando em confronto com outros agentes sociais, no momento de sua implementação.

Por outro lado, o modelo interativo considera a ação apenas como resultado de transações entre os elementos intervenientes no processo. Analogicamente à produção e distribuição de bens definidos exclusivamente pelo mercado, entende-se que a "busca da satisfação dos interesses dos indivíduos seria um modo adequado de preservar a racionalização global das interações resultantes" 11. A grande crítica se verifica na constatação de que um de seus principais requisitos, a necessidade de igualdade na

---

\*- Os Secretários de Estado, presidentes de empresas estatais, diretores, e toda a assessoria considerada como "cargos de confiança".

distribuição do poder entre as partes, não se sustenta sob qualquer ângulo de avaliação.

Por outro lado, no encaminhamento das diversas etapas do processo, a revisão continua das propostas apresentadas é tarefa que envolve elementos não - racionais vinculados à própria noção de poder. Questionar continuamente por que tais ações não se desenvolvem de forma proposta poderá detectar no aparelho de estado, determinados agrupamentos, com interesses divergentes. A explicitação quanto aos entraves existentes é também questão política.

Além disso, revisar significa expor os próprios erros e a própria noção de infabilidade. Sob tal enfoque pode ser mais conveniente imputar à "grande e emperrada" máquina composta de funcionários incompetentes e a uma genérica estrutura organizacional inadequada os obstáculos à efetivação das ações preconizadas.

Apesar da necessidade de mudança conceitual quanto ao entendimento do próprio caráter flexível das proposições iniciais - tendo em vista o fato de que cada passo efetivado poderá alterar a própria noção do estado desejado que se pretende - não há dúvida de que para a realização de tais proposições utilizou-se determinada forma de aproximação do real, possibilitada pela teoria, que poderá também apresentar-se totalmente equivocada. A revisão sistemática, neste caso seria uma das formas de possibilitar avanço teórico.

Os aspectos a serem considerados nesta etapa não se resumem apenas àqueles inviabilizados, mas também às ações propostas e realmente em processo de efetivação. Sobre

estas, também será necessário verificar-se o porquê do êxito. Que tipo de alianças foram se delineando no processo, e a que tipo de interesses a sua efetivação estaria servindo.

E preciso considerar que os interesses aglutinados em redor de determinada política poderão ser exatamente o oposto do que se pretendia, atuando, neste caso, a proposta, como reforço a uma situação que se objetivava inicialmente combater. Mudanças de rumo deverão ser consideradas aqui, mesmo observando-se a possibilidade de concretização da ação proposta. A conscientização do papel político de determinada proposição deve sempre estar presente.

O importante, no acompanhamento e revisão durante a implementação e mesmo após a sua efetivação - quando apenas se poderá retirar ensinamentos do ocorrido e preparar-se para nova elaboração de propostas - é procurar apreender o porquê da tomada das diversas decisões que ocorrem ao longo do processo. O entendimento dos diversos mecanismos de tomada de decisões permite checar a própria visão inicial da realidade. O resultado pode encobrir a "permanente tensão das tendências, - forças, interesses, que se opõem ou se reforçam uns aos outros ... cada situação traduzindo uma determinada relação de forças entre a dominante e a dominada, considerada também a ação das demais".<sup>12</sup> A revisão deverá, dessa forma, considerar tais ocorrências de forma não linear.



### 3. O Plano como Instrumento

O processo de planejamento é um encadeamento de atividades que busca objetivos comuns e envolve distintas áreas na organização e fora dela. Como tal, necessita de vários instrumentos de comunicação envolvendo as diversas unidades abrangidas.

O Plano é um desses instrumentos, a ser realizado como final da etapa de elaboração das propostas, quando foram avaliadas conjuntamente, a partir de determinadas premissas relativas a aspectos da realidade social, objetivos, meios e procedimentos para a sua obtenção.

Enquanto facilitador da comunicação, tal instrumental deverá considerar as decisões iniciais sobre a ação, que deverão ser posteriormente reavaliadas.

A maioria dos manuais de planejamento alerta para o fato de que muitas vezes o planejamento como um todo é confundido apenas com este seu instrumento. Dessa forma planejar seria considerado apenas como a tarefa de elaborar planos.

Apesar de tão ressaltada como equivocada, tal visão que considera o próprio ato de planejar como estático, não está muito distante daquela que ocorre na realidade. No máximo, o que se verifica é a comparação entre algumas hipóteses iniciais que o Plano apresentava e o destino de suas proposições, no momento em que - geralmente alguns anos depois - se pretenda realizar novo Plano.

Eliminado o caráter de continuidade do processo, impede-se a obtenção de informações vitais para o aperfeiçoamento e a efetiva implementação das ações

preconizadas - com a necessária correção de rumos a tempo - na direção proposta.

De acordo com Caffé Alves, o Plano se configura como "depositário das decisões tomadas em um nível superior de planejamento, constituindo limite das decisões a serem tomadas em cada nível inferior" <sup>13</sup>. A sua grande importância estaria no fato de que propicia a aproximação e a integração dos vários setores envolvidos.

Por outro lado, segundo Juan Diaz Bordenave, dependendo da forma como é conduzido o processo, o plano poderia inibir a criatividade das instâncias nele representadas. Ao elaborar documentos prontos e estruturados segundo uma lógica interna, que se apresenta intocável - sob o pretexto de que qualquer alteração desarticulária toda a proposta -, poderia acarretar burocraticamente um corte no próprio dinamismo necessário à comunicação entre os agentes .

A elaboração de determinados tipos de planos é também em geral associada a uma determinada forma de processo de planejamento. Uma dessas formas, o planejamento racional-compreensivo, geralmente visa incorporar de uma forma abrangente, no Plano, as decisões a serem concretizadas em todas as etapas do processo. Nestas definições concorrem todos os fatores considerados relevantes, segundo determinado fundamento teórico. Seria o documento-síntese do processo, menos flexível a mudanças posteriores.

Por outro lado, o denominado planejamento incrementalista apresentaria, quando muito, as diretrizes gerais, explicitando-se as várias propostas no curso da ação, a partir do acompanhamento e avaliação dos efeitos de cada ação implementada, e redefinindo, em função de tais verificações, os próprios objetivos. Não considera o

completo detalhamento do estado desejado, negando a possibilidade de fazê-lo a priori.

As críticas aos dois estilos, considerados aqui apenas para efeito de análise, como situações - limite, questiona, no caso de abordagem muito flexível, o caráter de decisões paulatinas, ao longo do processo, as quais tenderiam a escorar-se em situações conhecidas, sugerindo apenas mudanças "incrementais" traduzindo-se em posições conservadoras. Haveria um maior estreitamento entre os meios existentes - tanto em relação aos recursos como viabilidade política - e os fins desejados, o que poderia limitar o alcance dos objetivos pretendidos. As perspectivas mais viáveis, em determinado instante, podem não ser as mais satisfatórias, exigindo-se dessa forma a transformação dos próprios meios que se deseja, em objetivos a serem atingidos.

As adaptações marginais buscam a minimização do conflito "reduz-se o alcance da ação de modo a diminuir o número de agentes externos"<sup>14</sup> a serem afetados. Segundo Oslack "combate a forma do clássico modelo racional mas nega o alcance da mudança" <sup>15</sup>.

O imediatismo e a abordagem fragmentada podem inviabilizar modificações substantivas em áreas que requeiram intervenções mais efetivas.

Por outro lado, a crítica quanto à abordagem colocada inicialmente, em que figura o Plano Racional - Compreensivo, considera a impossibilidade de se entender na totalidade, os diversos aspectos dos problemas devido à sua complexidade. O completo levantamento das alternativas possíveis seria inatingível. A racionalidade de que se reveste pode escamotear o conflito e impedir o necessário debate entre os diversos interesses que aglutina - pró e contra -, no

momento da definição de políticas, dificultando a negociação entre as partes envolvidas, inviabilizando a sua implementação.

Além disso, segundo Luiz Roberto Pereira da Costa, o "conflito de valores entre pessoas, ordenação de valores de uma mesma pessoa, relação entre valores ao longo do tempo"<sup>16</sup>, que se alteram quanto mais se aproximam dos objetivos que se almejavam inicialmente, dificultam a configuração antecipada da maioria das decisões envolvidas no processo.

A mesma ressalva, anteriormente colocada quanto ao caráter conservador do processo incremental pode ser também suscitada quando se coloca a proposta abrangente. O plano como projeção do presente, ou de um passado, em que se utilizam conceitos antigos para designar fatos novos, em constante mudança, pode, mais do que alterar, impedir determinadas mudanças.

Os diversos elementos de um sistema organizado, em que o componente político exerce influência constante não poderiam combinar-se antecipadamente.

A abordagem compreensiva pode levar a um impasse, se pretender que o planejamento deva avaliar todas as hipóteses possíveis, e analisar com grande profundidade todas as questões. Dessa forma, nunca detém todos os elementos necessários para possibilitar respostas às demandas imediatas.

A omissão em enfrentar questões sobre as quais não detenha todas as informações necessárias, auxilia as tomadas de decisão "ad hoc", sem explicitação das possíveis consequências, e vem de encontro a interesses de determinados agrupamentos específicos.

Segundo Francisco Whitacker, "a própria elaboração do plano já seria uma ação que repercute na ação propriamente dita que está sendo preparada, e na própria realidade em que se vai intervir". 17

Tendo em vista o fluxo contínuo da montagem de grupos de interesses e o seu embate na sociedade, omitir-se quanto a propor determinadas ações é uma forma de tomar partido.

A desvinculação do Plano, muitas vezes, de outros instrumentos efetivos existentes, no sentido de implementar determinada política, diminuiu seu alcance. A adaptação aos instrumentos orçamentários por exemplo, normalmente não se realiza, ocorrendo o período de orçamentação desvinculado de um possível plano operativo anual que deveria antecipá-lo. O que se coloca é que o caráter de tal plano anual a ser concebido com um ano de antecedência exigiria, para a necessária realização de ajustes e adaptações entre os dois instrumentos, a presença de um processo contínuo.

O descompasso em relação aos prazos políticos, reforça as dificuldades de sua efetiva institucionalização, mesmo nos poucos espaços existentes para tal.

A descontinuidade do processo no interior do setor público voltado ao planejamento, aliada à inexistência de entidades de planejamento efetivas vinculadas aos partidos políticos - já que a elaboração de programas políticos bem delineados ainda é raridade no quadro político brasileiro - impede a realização do plano em tempo hábil para que seja utilizado como orientador da administração, devidamente institucionalizado, nas câmaras e assembleias a partir do debate com representantes da sociedade.

Quando existe, por parte da Administração que assume a pasta, o interesse em realizar o plano, as dificuldades na obtenção dos dados necessários, a estruturação do órgão para tal, a definição da estratégia de elaboração e a sua própria realização, levam em geral, quase todo o período deste mandato, encerrando-se pouco antes de seu término.

Como exemplo, observamos que um dos objetivos da proposta preliminar para a execução do Plano Diretor do Município de São Paulo, realizado na gestão Mario Covas, o de configurar-se em norteador das ações que seriam realizadas durante aquela administração, foi prejudicado. O tempo necessário à sua realização impediu que tal instrumento pudesse ser utilizado enquanto diretriz no interior do aparelho estatal municipal.

Não há dúvida, no entanto, quanto à sua presença concreta, e a possibilidade de vir a ser reconsiderado quando o mesmo grupo político, ou aliados, retomarem a administração. Neste intervalo, possivelmente poderá cumprir a função de peça crítica referencial, contra ações particularistas desenvolvidas por outros agrupamentos políticos.

#### 4. A Estrutura Organizacional

A forma como o planejamento se desenvolve estará voltada inicialmente à própria apreensão da realidade sobre a qual pretende agir e nesta, o próprio lugar da organização onde este planejamento ocorre.

Sendo assim, o entendimento das possibilidades e limitações deste subsistema, onde se opera o planejamento, suas relações internas e com o meio ambiente exterior, afeta o desenvolvimento do processo. No entanto, através de uma relação dialética, o desenrolar do processo de planejamento poderá também influenciar este entendimento e levar à ação que altere a própria organização e conseqüentemente o próprio processo.

Ao explicitar novos campos, por exemplo, de atuação estatal, poderá alterar a própria posição da unidade na organização governamental.

A organização é a forma como as diversas unidades administrativas se integram e se autonomizam refletindo determinado arcabouço institucional.

Traz implícita a noção de hierarquia - as respectivas competências e subordinações de cada elemento -, racionalidade e eficiência, isto é, uma determinada disposição funcional, coerente com determinado objetivo e que permita obtê-lo com um mínimo de esforço.

A organização racional-legal, ou burocrática, de acordo com Max Weber, tem como características a formalidade, a impessoalidade, a administração efetuada por profissionais,

cuja especialização pode provir apenas do conhecimento das próprias normas e regras que regem a administração. Tais características possibilitariam a previsão da atuação dos diversos membros da organização, o que traria vantagens para maior eficiência, no sentido de que permitem maior precisão, rapidez e uniformidade nas tarefas administrativas.

Segundo análise de Carlos Estevam Martins, a transformação do tecnólogo em burocrata corresponde à "subordinação do patrimônio cultural ao serviço da função que desempenha". 18

A despeito, no entanto, das características de tal organização burocrática, as respectivas jurisdições, hierarquias e competências que configuram o formato organizacional das diversas entidades governamentais, refletem na realidade "trajetória errática, contraditória, no qual são percebidos sedimentos de diferentes estratégias e programas de ação política". 19

As múltiplas formas organizacionais refletem os esforços para materializações de projetos que se efetivam nas tentativas de alterar determinados direitos adquiridos e situações de poder, nas múltiplas resistências que originam e na própria reformulação de estratégias diante dos impasses que se criam.

O enfoque das instituições governamentais sob o ponto de vista organizacional incorpora as questões relativas aos conflitos intra - organização, como o conflito de papéis, que ocorrem quando se verificam as constantes alterações trazidas pelas novas administrações, além daquelas causadas por mudanças tecnológicas, e por conflitos psicológicos, advindos do relacionamento individual e grupal.



Além disso, devido à especificidade da atuação do Estado, e ao caráter ideológico relativo a sua pretensa neutralidade e afastamento dos interesses particularistas, novos conflitos se incorporam internamente à organização.

A autoridade deve ser revestida de legitimidade, não só a outorgada pela competência técnica, como também a que resulta da não identificação explícita a determinados grupos particularistas de interesses.

Tal legitimidade não só se reporta às relações que se criam internamente à organização, como também estará diretamente vinculada às relações políticas externas a ela. O questionamento da autoridade por parte dos subordinados não se dará apenas pelo conhecimento da forma como determinada chefia ascende na organização, mas também quanto ao seu grau de legitimidade perante a sociedade \* .

O caráter específico que a organização assume, enquanto unidade governamental depende do próprio regime em que se insere, no sistema capitalista. Segundo Oscar Oslack e Guilherme O'Donnel, casos de aparente irracionalidade ou disfunção, como a duplicação de unidades, autoridade difusa, apadrinhamento, capacidade ociosa, grande autonomia das diversas unidades componentes de um mesmo sistema, assumem, no setor público, configurações diversas quando comparadas com organizações não estatais. Objetiva, segundo os autores,

---

\* - Como por exemplo, os casos em que um menor nível de conhecimento técnico poderá ser tolerado pelos subordinados mais "conscientes" politicamente, desde que provenientes de chefias voltadas a esquemas políticos mais democráticos. O saber técnico poderá apresentar-se neste caso, mais "relativizado" como elemento que confere legitimidade à chefia, do que em organizações privadas. democráticos.

determinados efeitos vinculados ao próprio caráter do regime político em questão.

As diversas formas de interdependências entre elementos da organização também assumem certas características de acordo com o sistema político-social vigente.

Os regimes democrático-liberais caracterizam-se por menor concentração de poder, maior isolamento e autonomia funcional das instituições. A insubordinação às diretrizes dos órgãos articuladores leva à duplicação de órgãos ou funções, acarretando inclusive capacidade ociosa, no sentido de reduzir o grau de incerteza quanto às possibilidades de implementação efetiva de tais políticas ou diretrizes.

Tal fato possibilitaria formas de redundância quando se almeja determinado objetivo para cuja efetivação deverão concorrer diversas clientelas políticas vinculadas a inúmeras entidades do setor público.

O maior retorno de informações da sociedade civil em relação ao impacto das ações do setor se daria normalmente mais pela forma de veto, manifestações de desagrado da sociedade civil, do que por formas articuladas de envolvimento no processo decisório.

Por este motivo, o processo decisório possuiria características marginalistas. As prioridades se configuram via negociação complexa que muitas vezes se inicia nos escalões inferiores, através de lenta peregrinação processual instrumentalizada pelos "expedientes" ou "processos".

A funcionalidade estaria no próprio caráter de diluição de responsabilidades e neutralização de mecanismos de controle, fórmula desenvolvida no sentido de evitar o

confronto junto a diversas clientelas vinculadas às várias instâncias administrativas.

Entre os regimes autoritários patrimonialistas a dominação se exerce de forma centralizada e a autoridade é conferida através de relações pessoais e laços de obrigações, descaracterizando-se o sistema de autoridade através da designação direta de funcionários, o que eleva o nível de incerteza intraorganização.

A ênfase na racionalização dos serviços, nos regimes autoritários burocráticos, induz à filosofia de redução do aparelho administrativo, a qual dificilmente se efetiva pois encontra obstáculos na categoria dos empresários estatais, - os quais proliferam devido a esta mesma racionalidade, e que poderão contrapor-se ao Governo Central no que se refere a tal intenção.

Como aspecto comum a tais regimes políticos, embora devido a diferentes motivações, as interdependências orçamentárias nunca ocorrem de forma totalmente transparente. Seja pela insegurança que os regimes patrimonialistas visam obter nas diferentes entidades, subestimando receitas e alocando recursos irrealisticamente; seja pelo próprio desinteresse do governo central nos regimes democráticos-liberais, em decidir-se pela alocação planificada de recursos, que podem vir a cercear possíveis alocações "ad hoc", que podem fornecer futuramente maiores dividendos políticos.

O orçamento, dessa forma, pouco refletiria a real alocação de recursos do Estado.

Outros mecanismos que induziriam a uma atuação planejada e organizada por parte da administração pública

são também, sistematicamente burlados nos regimes considerados. Verifica-se a omissão em relação aos concursos públicos, implantação de carreiras e critérios de avaliação relacionados ao mérito para definição de salários.

A dissolução das lideranças, o apadrinhamento, o estabelecimento de laços pessoais e a cooptação de lealdades particularistas, visam desarticular os laços de solidariedade interpessoais e a consequente possibilidade de pressão coletiva em direção à valorização profissional.

Além da menor possibilidade de distribuição de cargos como favores políticos, a maior racionalidade de cargos e funções no interior do aparelho, sem dúvida pressionaria em direção à existência de administração e organização internas.

Para isso, necessariamente seria requerido que se definissem prioridades, diretrizes e respectivas estratégias, pois somente se pode avaliar o desempenho de instituições e respectivos funcionários com base em metas estabelecidas anteriormente. Se não há objetivos claramente definidos, como considerar se o desempenho foi adequado ou não?

## NOTAS CAPITULO II

- 1) ALVES, Alaôr Caffê. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1981. pág. 42.
- 2) Idem, pág. 36.
- 3) FERREIRA, Francisco Whitacker. Planejamento Sim e Não. RJ, Paz e Terra, 1983. pág. 120.
- 4) DIAZ, Bordenave Ivan. Comunicação e Planejamento. RJ, Paz e Terra, 1980. pag. 91.
- 5) FERREIRA, Francisco Whitacker. Planejamento Sim e Não. 1983. pág. 104.
- 6) Idem, pág. 110.
- 7) Idem, pág. 95.
- 8) Idem, pág. 95.
- 9) OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos. Reflexões a partir de Algumas Experiências Latino-Americanas. in Revista de Administração Pública. Jan/Março 1983. 17-60, pág. 27.
- 10) Idem, pág. 21.
- 11) Idem, pág. 22.
- 12) Ferreira, Francisco Whitacker. Planejamento Sim e Não. pág 140.
- 13) ALVES, Alaôr Caffê. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. 1981. pág. 55.
- 14) OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos. in: Revista de Administração Pública. 1983, pág. 26.
- 15) Idem, pág. 26.
- 16) COSTA, Luiz Roberto Ferreira. Estratégia de Planejamento. In: Revista Ciência e Cultura. Agosto 1986. 1366-1373. pág. 1368
- 17) FERREIRA, Francisco Whitacker. Planejamento Sim e Não. 1983. pág. 83.
- 18) MARTINS, Carlos Estevan. Tecnocracia e Capitalismo. São Paulo, Editora Brasiliense, 1974. pág. 31.

19) OSZLACK, Oscar. Políticas e Regimes Político in Revista de Administração Pública. 1983, pág. 27.

CAPITULO III  
INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO

## 1. O Conceito de "Urbano"

Conhecer o que se planeja é a questão principal.

As etapas consideradas no processo de planejamento referem-se também ao próprio processo de conhecimento. A partir de determinado questionamento frente à realidade, formulam-se hipóteses passíveis de verificação.

A forma de questionar, todavia, exige determinada orientação que deve ser buscada nas formulações teóricas pré-existentes. Da formulação do problema derivam-se todas as outras etapas. O seu aprimoramento se verifica na constatação dos efeitos das ações preconizadas, ou durante o processo, em função do surgimento de novos fatos não previstos.

A relação do planejador com a teoria em questão inclui elementos de ordem valorativa, inerentes a toda construção científica, os quais assumem destaque quando se trata de questões voltadas ao campo econômico e social.

A interrelação técnica - política verifica-se na própria forma de apreensão da realidade, mesmo no caso em que os objetivos a serem alcançados não estejam definidos a priori.

A busca de informações com as quais se pretende delinear a questão deve ser orientada no sentido de proporcionar " dados construídos " , não apenas referidos a fatos e eventos isolados, mas relativos às correlações entre os eventos.



O levantamento de dados indiscriminadamente, a noção de que o planejamento deverá se desenvolver na medida em que mais e mais informações sobre os diversos campos e temáticas relativos a vida social forem sendo obtidos, trata-se muitas vezes de um equívoco, que imagina resolver as questões a partir da reunião e tratamento a posteriori de tais informações.

O grande volume de informações irá requerer a sua seleção e interpretação, etapas que retornam à questão inicial: selecionar e interpretar com base em quê? Pode-se verificar neste momento a dispensa de grande volume de informações inúteis, ao lado da carência de dados substanciais.

O limite de tal tratamento "empiricista" dos fatos, a partir dos quais se espera obter o diagnóstico da realidade sobre a qual se pretenda agir, é a noção de que são auto-explicativos. E preciso ir além do "senso comum", impregnado de ideologia e que apenas se refere aos sintomas.

Inicialmente é preciso compreender o fato, delimitando-o em sua própria especificidade, para poder esclarecer o quê exatamente o explica. A teoria orienta e se aperfeiçoa neste processo.

Verifica-se uma interação entre o objeto do conhecimento e a própria construção da teoria que visa explicá-lo. A elaboração da teoria, contudo, pode influir na própria ocorrência dos fatos, na medida em que ela mesma auxilie a clarificar os canais de interligação entre os agentes que atuam na realidade, e na explicação do porquê de uma série de ocorrências. O planejamento, enquanto agente político, visa ir além, sugerindo a partir daí novos caminhos de ação.

Neste sentido, integram-se o próprio ato de planejar, propondo-se uma ação que busca a alteração de determinado aspecto do real, a teoria requerida para o conhecimento da realidade que se pretende alterar - e consequentemente orientando quanto à ação necessária para tal - e as diversas formas e momentos em que tais atos - de conhecer e de planejar - influenciam o próprio objeto em questão.

A noção de urbano e consequentemente dos problemas a ele vinculados requiere uma construção teórica.

Trata-se de locus político onde se colocam as contradições e conflitos inerentes às relações sociais capitalistas. Evidencia-se aí o papel relevante do Estado como agente e reflexo de tais contradições, principalmente através das atividades vinculadas a setores do aparelho, formalmente competentes para proporem, através do planejamento urbano, as diversas políticas e serem seguidas.

De acordo com as considerações de Celso Lamparelli, Azael Rangel Camargo e Pedro Conceição Silva George, baseados em autores marxistas, alguns representantes da nova escola francesa de sociologia urbana, como Manuel Castels e Jean Lojkin, Edmond Preteicelle e outros como David Harvey, o urbano apresenta-se determinado pela "dinâmica do desenvolvimento das forças produtivas articulado com a produção e reprodução da população e com as questões políticas dentro de uma formação social"<sup>1</sup>.

A análise realizada por tais autores diferencia-se de abordagens centradas apenas nos aspectos culturais ou tecnológicos, na medida em que tais aspectos seriam também em grande medida definidos em função das estruturas e processos econômicos e políticos.

Os " núcleos estruturantes" da produção e consumo, nos seus aspectos específicos, isto é, as próprias unidades produtivas - onde ocorre a geração de valor e mais valia - e a unidade habitacional - espaço do "consumo-destruição" estariam, segundo proposição dos autores, fora do objeto de estudo. A existência de tais núcleos exige determinadas condições gerais que causam "fenômenos que podemos classificar como urbanos" - e que "são exatamente a materialização das relações que se estabelecem entre esses núcleos" <sup>2</sup>.

Tal "materialização" se verifica através de atividades socializadas tendo em vista a crescente divisão do trabalho. "O urbano passa cada vez mais a assegurar as atividades de circulação, distribuição, gestão e troca, que são as condições gerais para que se possam realizar as atividades de produção e consumo. Essas condições gerais concretizam-se como meios coletivos\* - que podem estar mais ou menos voltados ao atendimento do núcleo produção ou do núcleo consumo, ou seja, reprodução ampliada da força de trabalho e da classe dominante" <sup>3</sup>.

As condições requeridas pela produção, capitalista - configurada, segundo alguns autores, como Lojchine, tanto pelos meios de circulação quanto pelos meios de consumo coletivo - encontram barreiras que advêm da própria lógica do desenvolvimento capitalista. A necessidade de socialização das forças produtivas contrapõe-se a propriedade privada dos meios de produção. Seja pelo impedimento decorrente da propriedade do solo urbano e apropriação privada de rendas geradas em função de determinada localização, seja pelo baixo retorno, ou a longo prazo, dos setores relacionados à oferta de condições gerais para o desenvolvimento da produção capitalista, as intervenções do Estado derivadas ou não de políticas urbanas

---

\* Coletivos enquanto socializados em maior ou menor grau

abrangentes, visam atenuar os efeitos negativos derivados da lógica capitalista de estruturação do espaço urbano.

Segundo o autor citado, o Estado atua em três aspectos críticos da urbanização capitalista: "O financiamento público dos meios de comunicação e dos meios de consumo coletivo não rentáveis", "a coordenação estatal da ocupação e da utilização do solo urbano", e as interferências visando atenuar os "mecanismos segregativos da renda fundiária"<sup>4</sup>.

No Brasil, segundo Lamparelli, diferentemente dos países centrais, em virtude da não existência de uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento do capital monopolista, e de baixa capacidade de acumulação da iniciativa privada\*, o Estado atua diretamente na esfera produtiva, sobre o desenvolvimento do modo de produção capitalista, através da regulação da grande exploração da força de trabalho.

As questões urbanas - "normatização, produção, gestão, operação e consumo"<sup>5</sup> serão respondidas de acordo tanto com as necessidades do setor capitalista dominante que "luta por fazê-lo (ao estado) um instrumento de suas necessidades, como também (pelas) lutas políticas que se dão no seio da sociedade civil, e que se refletem no seio do próprio estado"<sup>6</sup>.

As diversas reivindicações presentes, por outro lado refletem a própria forma adotada pelo Estado no encaminhamento das demandas expressas pela sociedade. O

---

\* Tendo como uma das causas principais, segundo o autor, o curto período de desenvolvimento da etapa não-monopolista.

Estado está presente, desta forma, na própria construção das reivindicações da população que o pressionam.

A forma de atuação sobre determinados itens relacionados aos bens de consumo coletivo socialmente necessários tem sido em parte realizada por empresas estatais que objetivam o retorno lucrativo de recursos advindos de créditos e baixas taxas de juros ou até a fundo perdido socializando os custos e beneficiando "unidades produtivas e as classes sociais de média e alta renda (ligadas organicamente ao capital monopolista) e só secundariamente às classes populares de renda baixa"<sup>7</sup>.

Além disso, determinadas etapas, consideradas mais rentáveis, na implantação e operacionalização de tais serviços, são entregues diretamente à grandes escritórios de planejamento e grandes empreiteiros que influenciam a política a ser adotada de acordo com seus próprios interesses.

O planejamento da implantação e operação de meios de consumo coletivos deve considerar as diversas formas de apropriação de seus produtos ou serviços, de seus custos e benefícios, bem como apontar as limitações derivadas dos recursos já definidos e legislação pré-existente quanto ao tema.

## 2. O Planejamento dos Serviços Comuns Metropolitanos

Alguns aspectos importantes que devem ser considerados ao se analisar o potencial efetivo de atuação do planejamento urbano na construção do real ressaltam na abordagem efetuada a respeito das relações entre planejamento e política, das possibilidades da realização do planejamento, enquanto processo, no interior das organizações públicas, e da própria intervenção do Estado na construção do urbano

A técnica de planejamento e a teoria implícita (e seu caráter ideológico), interrelacionam-se diretamente com os aspectos políticos, de negociação entre os diversos atores, seus interesses e capacidade para realizá-los.

O fenômeno da dissociação entre esta atividade e a realização das políticas públicas deriva-se do próprio caráter que tal atividade assume no capitalismo, no qual impede-se, de várias formas, a institucionalização da "tematização sistemática da interdependência dos problemas sociais"<sup>8</sup>.

Tal fato significa, em algumas situações, a ocorrência de mecanismos de decisão diferenciados quanto ao exercício das atividades de planejamento e a própria definição das políticas públicas efetivamente implantadas em determinados momentos. Contudo, tal constatação não impede que, de acordo com o cálculo de rendimentos políticos que define a passagem de determinado tema à agenda pública e seu encaminhamento posterior, sejam parcialmente incorporadas proposições derivadas do planejamento urbano. Mesmo porque, podem coincidir, em determinadas conjunturas políticas, a presença de alguns grupos de interesses, cujo peso político influencia as políticas públicas, no sentido do próprio

desenvolvimento das atividades vinculadas ao planejamento urbano.

A análise do papel e das possibilidades de implementação das propostas derivadas do planejamento urbano será realizada através de estudo de caso relativo à Região Metropolitana de São Paulo. Nele se procurará abordar as relações entre estas atividades, a política adotada e os setores populares que se mobilizam face a ela.

As questões específicas, relativas à interrelação planejamento urbano e efetiva implementação através de políticas públicas, encontram-se exacerbadas quando consideradas a partir de experiências vinculadas ao planejamento metropolitano.

A competência de entidades que atuam nesta instância volta-se à elaboração e coordenação da implementação de proposições que visam o equacionamento de problemas considerados de caráter metropolitano.

Tais problemas decorrem, em parte, do processo de conurbação entre vários municípios da Região e da grande interrelação entre estes e outros, no entorno, de forma que, políticas traduzidas no espaço urbano de um município, acarretam impactos de diversas naturezas sobre os demais. Dentre estes, podemos citar desde impactos econômicos e sociais, como é o caso da formação de cidades dormitórios na Região, até impactos físicos, como é o caso do agravamento das enchentes, em municípios situados à jusante de outros, onde o problema foi resolvido autonomamente.

Assim, muitos problemas considerados como de caráter local em municípios isolados, fora de Regiões Metropolitanas, nestas assumem caráter regional.

A abordagem integrada, necessária ao equacionamento de tal série de questões, carece, como de resto, a maior parte do planejamento executado no país que requeira tal perspectiva, de institucionalização adequada. O agravante, no caso, decorre do fato de inexistir uma instância de poder a nível metropolitano que possibilite maior politização de questões regionais.

A existência de divisões político-administrativas, separando o espaço comum; a inexistência de representação política efetiva, comprometida com os interesses regionais\*, conferem maiores dificuldades ao encaminhamento de soluções abrangentes.

Outras questões, decorrem principalmente do já citado formato setorial da atuação pública nos 3 níveis de governo, "por natureza, segmentar, linear, particularista e unilateral"<sup>9</sup>, a qual, aliada às dificuldades econômicas e financeiras dos municípios e estados, leva à implementação de ações no espaço urbano de acordo com os critérios ditados pelas eventuais fontes de recursos existentes, em geral vinculadas a entidades setoriais federais.

Para o acompanhamento dos diversos aspectos inerentes à interrelação das proposições e a sua efetiva implementação, através de políticas públicas, optou-se pela avaliação do planejamento, a nível metropolitano, das atividades

---

\* A atuação através do CONSULTI - Conselho Consultivo da Grande São Paulo, a despeito do fato de tratar-se apenas de Conselho Consultivo, sem poder deliberativo, compõe-se de prefeitos e representantes de Câmaras Municipais, vinculados, em última instância aos interesses e pressões específicas de seus municípios.



vinculadas à solução dos aspectos relacionados à Limpeza Pública na Região.

Com este intuito focalizamos, principalmente, a Sub-Região Sudeste da Grande São Paulo, cujas características exigem que a solução proposta seja realizada a partir de uma abordagem regional.

O fato de tratar-se de questão que normalmente apenas expressa a sua magnitude a partir de análise de longo prazo e para cuja solução intervêm um conjunto de fatores cuja vinculação não é, muitas vezes, facilmente detectável, realça a importância do planejamento como subsídio às decisões que serão tomadas nas várias instâncias do aparelho estatal.

Diferentemente de outros serviços também considerados, através da legislação pertinente, como de interesse metropolitano, não existe no caso de tal atividade entidades setoriais que assumam, claramente, a política a ser desenvolvida neste setor. Dessa forma, diferenciando-se de outros serviços, nos quais poderia existir uma maior competição em termos de atuação - como por exemplo: o transporte intermunicipal, com a Secretaria de Transportes; o saneamento básico, com a SABESP; etc - no caso da Limpeza Urbana regional, e mais especificamente em relação à etapa que requer maior integração entre os municípios - a disposição final -, a política regional necessária ao seu equacionamento, apresenta-se, todavia, como autêntica "terra de ninguém".

O que se verifica no período compreendido desde a criação das Regiões Metropolitana até o presente é a ausência de políticas públicas voltadas à resolução efetiva da questão na Região. Tal problemática, se foi expressa pela população, ou pelos próprios organismos de planejamento,

permanece como questão não resolvida e sujeita a crises periódicas, com graves consequências em termos de saúde pública.

A elevada concentração populacional, a ocupação indiscriminada do solo, a retenção especulativa de terrenos aguardando valorização, e a consequente expulsão da população em busca de novas áreas para habitação, provoca o encarecimento e subutilização da atividade de coleta dos resíduos, e pode até mesmo inviabilizar soluções minimamente adequadas relacionadas à disposição do lixo urbano.

A disposição indiscriminada afeta gravemente as condições de saúde. Verifica-se a disseminação de doenças diretamente entre os catadores de lixo que manuseiam os resíduos buscando reaproveitá-los, e entre a população moradora no entorno, através de roedores, moscas e outros vetores de doenças, e poluição dos mananciais de água através do chorume - líquido derivado do lixo e muitas vezes mais poluente do que o esgoto. A saturação da precária solução de disposição acabará por influir na própria atividade de coleta, comprometendo-a inclusive, podendo acarretar situações de calamidade pública ao provocar a sua interrupção.

A falta de planejamento no âmbito municipal e metropolitano, e mesmo, na sua ocorrência, o descaso ou as dificuldades em operacionalizar os instrumentos que o viabilizariam, aliada a uma conjuntura de grave crise urbana onde se intensifica a expulsão da população para áreas periféricas, dificultam cada vez mais as soluções possíveis.

## NOTAS      CAPITULO III

1) CAMARGO, Azael Rangel et alli. Nota Introdutória sobre a Contrução de um Objeto de Estudo: O Urbano. In Estudos Fundap n\ 1. S.P, 1983. pág. 17.

2) Idem, pág. 18.

3) Idem, pág. 19.

4) LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo, Martins Fontes Editora Ltda, 1981. pág. 169.

5) CAMARGO, Azael Rangel et alii. Nota Introdutória sobre a Contrução de um objeto de Estudo: O Urbano. pág. 16.

6) Idem, pág. 16.

7) Idem, pág. 16.

8) HIRSCH, Joachim. Observações Teóricas Sobre o Estado Burguês e Sua Crise. In: Poulantzas, Nicos (direção) O Estado em Crise . Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977. pág. 102.

9) EMPLASA/SNM. Proposições Básicas para Reformulação ddo Estatuto Básico das Regiões Metropolitanas no Brasil. SP, 1986. pág. 314.

**CAPITULO IV**  
**PLANEJAMENTO METROPOLITANO**

## 1. Regime Jurídico do Planejamento no Brasil

O planejamento no Brasil, de acordo com a base legal existente incidente sobre a matéria, não deveria ser apenas dependente da vontade dos governantes. A sua realização está prevista constitucionalmente.

A União deve promover o planejamento nacional, regional e setorial com a possibilidade de intervenção nos estados que contrariem suas diretrizes; o Congresso Nacional, com a sanção do presidente, deve dispor sobre planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento.

No que se refere às demais Unidades da Federação, " não será concedido pela União, auxílio a Estado ou Município sem a prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de sua aplicação " ( artigo 13, parágrafo 5º da C.F. ).

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, os principais fundamentos para o planejamento urbanístico estariam expressos no inciso V do artigo 8º da C.F., que define como competência da União "planejar e promover o Desenvolvimento e a Segurança Nacionais ", de acordo com os objetivos expressos no artigo 160, inciso III : "Desenvolvimento Nacional e justiça social, com base no princípio da função social de propriedade".

Tal dispositivo permitiria ao Estado interferir, de forma planejada, sobre formas de uso e ocupação do solo, prejudiciais ao conjunto social.

Porém, a explicitação normativa dos elementos necessários à realização do processo de planejamento,

refere-se quando muito, a dois de seus instrumentos, os Planos e o Orçamento.

A nível federal, tais instrumentos se definem basicamente através do decreto nº 200, de 1967, caracterizando-se pela obrigatoriedade da realização de:

- 1 - Plano Geral de Governo;
- 2 - Programas Gerais, Setoriais e Regionais de duração plurianual.
- 3 - Orçamento : programa anual e orçamento plurianual de investimento;
- 4 - Programação financeira de desembolso.

Segundo avaliação do jurista Eros Grau, o orçamento plurianual seria o elemento de ligação entre os Planos Nacionais de Desenvolvimento e as despesas de capital, consubstanciadas no orçamento anual.

Os Planos Estaduais e Municipais, por outro lado , devem alinhar-se a partir deste nível, sob pena, inclusive, de intervenção federal, caso as diretrizes dos Planos estabelecidas por lei federal sejam contrariadas por aqueles ( artigo 10, inciso V,c da Constituição Federal).

Além disso, a liberação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, de grande importância, tendo em vista a grande diminuição dos recursos em favor da União, dependeria das Diretrizes e Prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal, acatadas em programas de aplicação realizados pelos estados, distrito federal e municípios. (artigo 25, parágrafo 1º, C.F.).

A inexistência de normas complementares às que apenas definem a obrigatoriedade da elaboração de planos, demonstra

o frágil aparato institucional do processo de planejamento no Brasil.

Não há definição quanto aos procedimentos que devem ser atendidos no processo de elaboração e aprovação, no sentido de serem explicitados o mais concretamente possível as suas prioridades e a forma de participação da população, através do Congresso e de processos complementares de participação, nestas definições.

A necessidade de aprovação de Planos de todos os níveis por lei formal se verifica principalmente quando traz como consequência de sua concretude a modificação da legislação vigente. Todavia, a pouca atenção dispensada ao planejamento urbanístico, na Constituição de 67, segundo José Afonso da Silva, deixa margem a que estes possam vir a ser aprovados via decretos.

Todavia, quando tais planos são realizados, e, além disso, quando explicitam, além de meras e inócuas intenções, as prioridades concretamente estabelecidas e os instrumentos que deverão ser acionados para a sua consecução, surge uma nova questão. Qual o caráter vinculante de tais Planos para a administração, no que se refere às possibilidades de cobrança por parte dos níveis inferiores da administração (questionamento dos estados à área federal e dos municípios ao estado e à União) e por parte dos cidadãos em relação a todos os níveis de governo?

Diversos autores consideram o caráter vinculante do Plano para as ações no âmbito da Administração Pública, no sentido em que a administração não poderia realizar ato que contraria tais diretrizes, e nem revê-las unilateralmente, se aprovadas por lei. Segundo Alfredo Galego Anabitarte, o plano seria "pauta de conduta que cria direito e deveres para o governo e que dá lugar a responsabilidades"<sup>1</sup>

Contudo, os procedimentos necessários a sua concretização estão absolutamente fragilizados, na medida em que não se poderia:

1 - Obrigar o executivo a realizar atos administrativos, ou encaminhar ao Congresso projetos de lei de sua iniciativa, necessários à viabilização do Plano;

2 - Obrigar o corpo legislativo a aprovar projetos de lei previstos na lei do Plano.

O Poder Público se contrapõe à exigência do cumprimento das diretrizes em função da oportuna justificativa quanto a natureza do próprio processo que deve ser flexível e sujeito a revisões. Além disso, as diretrizes, em geral difusas, não permitem a conformação de direito objetivo onde se poderia exigir a reparação do prejuízo, pelo seu não cumprimento.

Para que isto ocorresse seria necessário que, por um lado, o Plano explicitasse claramente os benefícios, a forma de sua concessão e os critérios para que sejam alcançados (beneficiários), e por outro, que os cidadãos que se julgassem prejudicados demonstrassem os malefícios da não efetivação das diretrizes, quando claramente atendidas de sua parte as exigências para tal.

Em relação ao particular, o caráter vinculante do Plano se verificará de forma indireta, na medida em que ainda serão necessários instrumentos e normas detalhadas por parte do Setor Público, que poderá desenvolver uma atuação voltada à política de fomento, via empréstimos, financiamentos, incentivos fiscais, etc, ou ainda, exercendo o poder de



polícia, outorgando licenças e autorizações, a partir de regulamentação específica.

## 2. Formato Institucional do Planejamento Metropolitano

O processo de crescimento industrial, aliado, nos países subdesenvolvidos, a graves desequilíbrios regionais, acaba por induzir a formação da grande cidade, que se transformará no núcleo principal para um ou mais municípios contíguos, que, em alguns casos, configuram uma única mancha urbana sem sofrer solução de continuidade.

Tal realidade leva à ocorrência de problemas que se interrelacionam com os vários poderes atuantes na região.

O posicionamento jurídico a respeito da realidade metropolitana verifica-se através do artigo 157 da Constituição de 1967, e do artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1/69, que praticamente mantêm os mesmos termos anteriores:

"A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de mesma comunidade sócio-econômica".

A alternativa adotada não conferiu à Região Metropolitana a posição de ente político intermediário. Tal fato determinaria grande parte das dificuldades para a implementação das diretrizes derivadas do planejamento metropolitano.

A partir da Lei Federal Complementar 14, editada em 1973, a União atribue aos estados o planejamento, a coordenação da execução ou mesmo a execução propriamente dita dos serviços comuns de interesse metropolitano.

Tal atribuição deriva da composição do Conselho Deliberativo criado para a Região, constituído de 5 membros nomeados pelo governador do Estado - sendo um representante da capital escolhido em lista triplíce apresentada pelo prefeito e um representante dos demais municípios da Grande São Paulo, a partir de indicação destes. A presidência do Conselho é também outorgada ao governador do Estado.

Um Conselho Consultivo seria também criado, com a participação de um representante de cada município, com a finalidade de:

"I - Opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da Região Metropolitana;

II - Sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns" (artigo 4º da lei complementar 14/73).

Esta lei estabelece, ainda quais são as Regiões Metropolitanas e respectivos municípios, e a "preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento, bem como de garantias para empréstimos " para aqueles municípios que participarem da "execução do planejamento integrado " (artigo 6º).

Definirá também, além disso, os seguintes serviços, comuns aos municípios da Região, considerados de interesse metropolitano:

"I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;

III - Uso do Solo Metropolitano;

IV - Transportes 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" (artigo 5º).

Note-se, logo de início, a colocação, pela legislação federal, do planejamento integrado como serviço comum. Segue, dessa forma o mesmo tratamento dado ao planejamento, paralelamente aos aspectos setoriais na própria administração, colocado como órgão de linha, conjuntamente às entidades setoriais, quando, na realidade, deveria incorporar-se diretamente à assessoria na própria alocação dos recursos necessários aos investimentos setoriais. Demonstra, dessa forma, já em princípio, o próprio conflito inerente à abordagem integrada e os aspectos setoriais.

Por outro lado, constata-se a ausência de flexibilidade quanto ao próprio entendimento do que seja serviço comum metropolitano, face às peculiaridades regionais e à dinâmica das transformações urbanas, que criam novas demandas e requerem instrumentos de atuação regional.

Ao tratar, além disso, de serviços vinculados à competências muitas vezes concorrentes entre os três níveis de poder, não estabelece as etapas e fases de responsabilidades de cada um e respectivos recursos necessários ao seu atendimento.

Ao nível da Administração Estadual paulista, é promulgada a Lei nº 94, de maio de 1974, detalhando, principalmente a competência e composição do Codegran; a Constituição da Emplasa, Empresa Metropolitana de Planejamento S/A, - com o objetivo de realizar os serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano - e a Instituição do Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - com a finalidade de financiar e investir em projetos de interesse metropolitano.

O decreto nº 6.111, de 05/05/75, regulamenta a Lei Complementar nº 94, e cria a Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos. Posteriormente, o Decreto 10.951, de 13/12/77, reorganiza a Secretaria e dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana, composto de:

. Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos (SNM): Unidade Coordenadora e Operadora do Sistema de Planejamento e Administração da Região Metropolitana de São Paulo.

. Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran): Unidade Deliberativa e Normativa.

. Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (Consulti) : Unidade Consultiva.

. Emplasa: Unidade Técnica e Executiva.

. Fumefi: Unidade Financiadora.

. Outros órgãos e entidades atuantes na Região Metropolitana da Grande São Paulo, diretamente relacionados com os serviços comuns de interesse metropolitano.

O regime jurídico do Plano Metropolitano apresenta-se difuso na lei 14. A promoção de sua elaboração é competência do Codegran; ao Consulti caberia apenas sugerir sua elaboração.

Mais recentemente, em abril de 1981, a União edita o Decreto nº 85.916 que vincula os investimentos e incentivos da Administração Pública Federal, Direta e Indireta a serem aplicados nas Regiões Metropolitanas, à compatibilização prévia com os Planos Metropolitanos de Desenvolvimento.

No Estado de São Paulo, a própria Lei Complementar nº 94, em seu artigo 8º, já definia que "os órgãos ou entidades da Administração Estadual não iniciarão, nem darão seguimento a qualquer solução ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou ainda de prestação de serviços por entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, relacionados com investimentos na Região Metropolitana da Grande São Paulo, ou que a ela interessem direta ou indiretamente sem que o Codegran certifique estarem os projetos em conformidade com as diretrizes de interesse metropolitano".

Até recentemente, todavia, a realização deste Plano não tinha efetivamente caráter obrigatório. Não existiam circunstâncias, prazos ou condições determinadas legalmente.

A Emenda Constitucional nº 42, de 21/08/84 (anexo 1) estabelece que a Assembleia Legislativa apreciará projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental (PEAG), a ser encaminhado pelo Executivo, até o dia 30/04 do 1º ano da legislatura.

Esta Emenda define prazos, processo de aprovação e o caráter vinculante do Plano para as entidades da Administração Direta e Indireta. Além disso define o seu conteúdo, incluindo-se, neste, "plano metropolitano de desenvolvimento contendo ordem de prioridades e as diretrizes de ação governamental voltadas à realização de serviços e à defesa de interesses metropolitanos comuns" (inciso VI, do artigo 103 da Constituição do Estado).

No período em que tal emenda foi aprovada, a Secretaria de Negócios Metropolitanos elaborou Plano Metropolitano de Desenvolvimento e subsidiou os trabalhos para elaboração do Plano Estadual de Ação Governamental, que deveria abranger principalmente 1985 e 1986 e servir de base para a elaboração de projetos de leis orçamentárias nesses anos.

Apesar da elaboração do Plano, este nunca foi encaminhado. O governo do Estado entraria com representação junto à Procuradoria Geral da República em maio de 1985, arguindo a inconstitucionalidade da emenda 42.

O fato de tal representação não ter sido julgada até o momento, caracterizou as justificativas apresentadas pelos

governadores Franco Montoro e Orestes Quercia junto à Assembleia Estadual, pelo não encaminhamento do Plano Estadual de Ação Governamental e Plano Metropolitano, conforme exigidos na referida emenda.



## NOTAS

## CAPITULO IV

1) ANABITARTE, Alfredo Galego. Plano Presupuesto como Problema Juridico en España. Citado em: Alves, Alaôr Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. 1981, pág. 87.

CAPÍTULO V  
O PROBLEMA DO LIXO URBANO

## 1. O Sistema de Limpeza Pública

O destino adequado dos resíduos dos processos de produção e consumo reflete, de uma forma notável, aspectos derivados da lógica da urbanização capitalista e a ausência da atuação estatal efetiva, quanto ao provimento de meios de consumo coletivos.

Por outro lado, reflete a não politização do tema, face tanto à ocorrência de várias outras demandas como água, luz, transportes, etc, consideradas prioritárias pela população em relação a sua própria sobrevivência, como também face à ausência de informações quanto aos malefícios causados pela deficiência na coleta e má disposição no solo urbano.

Não se trata de questão perceptível diariamente pelos moradores em geral, exceto por aqueles que residem nas proximidades dos locais de despejo.

A não ser no caso de suspensão da coleta, em que os cidadãos conviverão com o problema de forma direta, da mesma forma por exemplo, como convivem com a falta de água, ou a com a interminável espera diária nas filas de ônibus, a gravidade do problema permanece encoberta, acarretando gastos cada vez maiores para tratamento de água e até mesmo surtos epidêmicos, como foi o caso da meningite ocorrida em 1975, iniciada entre os catadores de lixo do lixão de Osasco.

O problema deriva sua magnitude diretamente da localização e do tipo de resíduos sólidos gerados.

A um processo produtivo em constante mutação, gerando sub-produtos residuais expelidos no ar, na água e no solo, cuja dimensão do dano a ser causado é muitas vezes

desconhecida, soma-se o crescente fenômeno da aglomeração urbana que agrava tais efeitos.

Além disso, o processo de urbanização que se verifica, por expansão de periferias, impede o atendimento à população, de forma adequada, nas diversas etapas que configuram a limpeza pública.

Por um lado, a dispersão dos agrupamentos residenciais devido ao congelamento da oferta de terrenos, muitas vezes com todos os serviços públicos disponíveis, e a implantação de loteamentos, muitas vezes clandestinos e mal executados, sem respeito aos condicionantes físicos para a ocupação dos terrenos, dificultam o acesso de veículos aos locais de geração de resíduos.

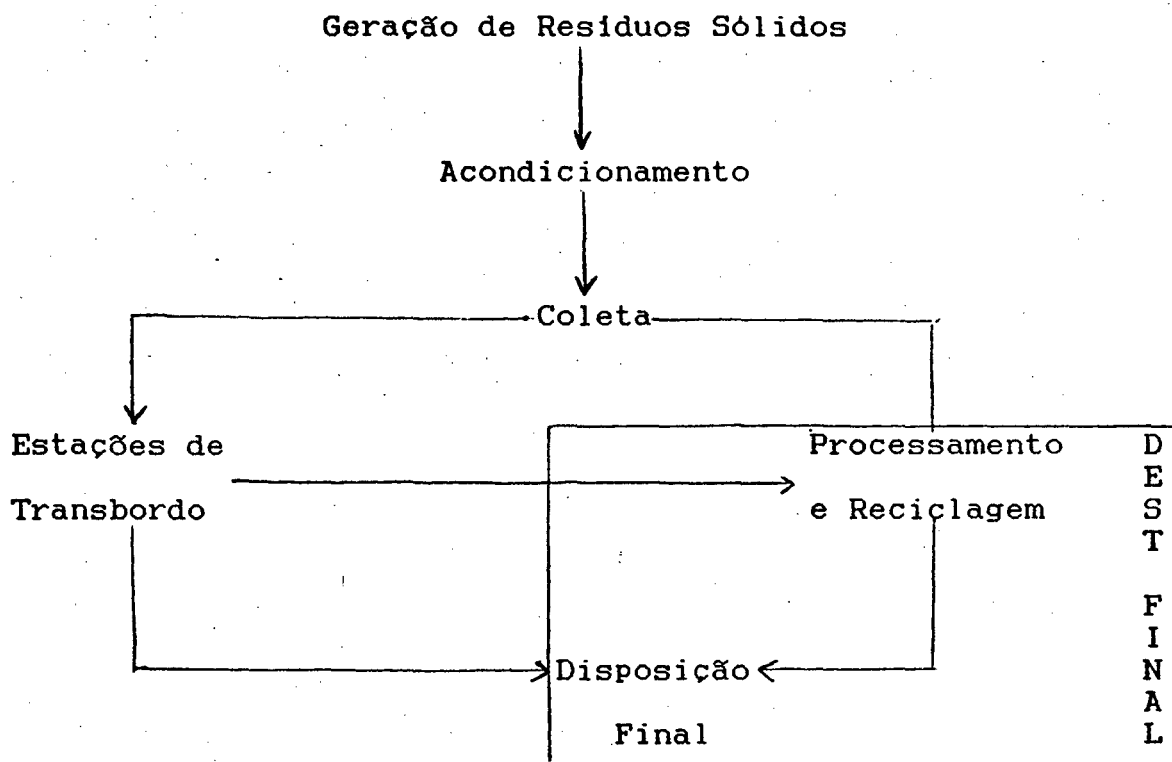
Por outro lado, esta forma de ocupação do espaço urbano expulsa a população muito rapidamente para as proximidades dos únicos locais disponíveis à implantação de soluções sanitariamente adequadas menos onerosas, como os aterros sanitários, trazendo incômodos a população residente no entorno, a qual, muitas vezes, se mobiliza para impedir a sua implantação ou operação.

O problema, dessa forma, agrava-se sobremaneira devido ao descaso sistemático em relação às ações preventivas, e, cada vez mais, requer, para sua solução, a consideração de vários aspectos de características intersetoriais. Saúde pública, poluição ambiental, transportes, orientação do crescimento urbano, alterações de uso e ocupação do solo relacionam-se às diversas etapas envolvidas em um sistema de limpeza urbana.

Tal sistema envolve desde os aspectos relacionados à geração de resíduos sólidos - o controle e conhecimento prévio de seus efeitos anteriores ao seu despejo - , seu

condicionamento - muitas vezes necessário, como no caso de resíduos tóxicos industriais -, a coleta - que requer também tratamento especial, como é o caso de resíduos hospitalares a serem encaminhados à incineração -, o transporte - que requer definições acerca da necessidade de destinação preliminar em estações de transbordo para futura transferência -, a reciclagem ou a recuperação de materiais que podem retornar ao processo produtivo e a possível transformação de resíduos aproveitáveis em adubo, ou energia - gás, vapor de água, energia elétrica, etc.-, e, finalmente, a disposição final dos Resíduos rejeitados destes processos de aproveitamento ou mesmo diretamente da própria coleta realizada. ( figura 1)

**Figura 1. Diagrama simplificado mostrando a interrelação dos elementos funcionais em um sistema de manejo de Resíduos Sólidos.**



Fonte: Baseado em Guido Acurio - "Manejo de resíduos sólidos municipais em grandes cidades".

### 1.1. Geração de Resíduos Sólidos

A qualificação e quantificação de fontes geradoras de resíduos sólidos e, conseqüentemente, a caracterização quanto à tipologia dos resíduos são elementos necessários ao equacionamento do Sistema de Limpeza Urbana.

As etapas subsequentes dependem do conhecimento do volume e da composição físico-química do lixo.

Relaciona-se diretamente ao processo de urbanização acelerada, à falta de planejamento em relação à localização de indústrias e benevolência oficial quanto às tecnologias empregadas, muitas delas altamente poluidoras e mesmo, no caso de empresas multinacionais, até proibidas nos países de origem.

O lixo urbano residencial diferencia-se em função da renda percapta, caracterizando-se em geral, nos países subdesenvolvidos, com maior teor de lixo orgânico, e menor capacidade de geração de calor. Apresenta distinções mesmo nestes países, em relação às zonas mais centrais - em que se observam maiores quantidades de papel, embalagens de plástico e papelão, vidro, metal, etc. com maior poder calorífico e possível reciclagem de materiais - e zonas periféricas, função direta do poder aquisitivo dessa população.

Além do nível de renda, outros fatores como o desenvolvimento das indústrias de alimentos, diminuindo o volume e a presença de resíduos orgânicos, já que os

alimentos vêm limpos e prontos para consumo; os hábitos da população - como a presença de feiras livres, a utilização cada vez maior de embalagens sem retorno -; e fatores sazonais como o clima, as festas de fim de ano, etc influenciam as avaliações quanto à característica do sistema de Limpeza em seu conjunto .

De qualquer forma, tais resíduos apresentam grande diversidade, dificultando a destinação produtiva para produção de gás, adubo, energia elétrica, etc., que exigem, preliminarmente, a separação de materiais para seu melhor equacionamento.

Em diversos países, como por exemplo o Japão, a população participa do próprio processo, facilitando a destinação final e o transporte, a partir de uma primeira separação realizada ao nível das próprias residências, nos pontos de geração de resíduos.

Outro fator importante para o dimensionamento do serviço, permitindo previsões futuras é o peso médio por habitante/dia. Em 1973, pesquisa realizada pela Serete na subregião sul da Grande São Paulo informava como valores médios, para a coleta regular, 0,651 kg habitantes/dia, sendo os valores extremos encontrados: 0,996 kg habitantes/dia em Diadema e 0,205 kg habitantes/dia em Rio Grande da Serra.

Segundo informações de 1978, relativas ao Plano Diretor para a Disposição Final dos resíduos sólidos de São Paulo, nos bairros predominantemente de classe alta, o índice varia entre 0,6 e mais de 1,0 kg habitantes/dia, caindo a valores da ordem de 0,27 kg habitantes/dia em bairros periféricos.

Em países do primeiro mundo, este índice atinge o valor de 2,3 kg habitante/dia <sup>1</sup>.



Os resíduos urbanos industriais variam em qualidade, encontrando-se desde materiais inertes, que não causam maiores danos ao meio ambiente, até produtos altamente tóxicos, corrosivos, reativos, inflamáveis ou radioativos..

Segundo informações do Secretário de Tecnologia e Controle Ambiental do Sema, em 28/09/86 (Folha de São Paulo) a Secretaria Especial do Meio Ambiente ainda não possuía uma resposta exata sobre o que sejam resíduos sólidos perigosos, necessitando, anteriormente à definição de normas regulando a questão, de um "tremendo inventário" da situação de tais resíduos no país. Por este motivo, não existiria até aquela data um diagnóstico da gravidade da questão, ou seja, avaliação quanto à dimensão, em termos de tonelagem de resíduos sólidos perigosos gerados pelas indústrias, e as consequências, em termos de providências necessárias relacionadas às diversas etapas do Sistema de Limpeza Urbana.

A Cetesb, no entanto, a partir de estudos realizados em 1981, considerou como principais geradores de resíduos sólidos perigosos, a Indústria Metalúrgica - responsável por 63% do total de resíduos perigosos - a Química, - com 8% -, e de Material Elétrico e Comunicação - responsáveis por 6% do total. Tais grupos de indústrias correspondem aproximadamente, a 20% do total de indústrias no Estado de São Paulo.

Os hospitais são outra fonte de geração de resíduos sólidos perigosos, existindo, a este respeito, legislação específica, a qual exige a incineração como processo de destinação final.

No entanto, são pouco considerados nessa legislação, outras fontes semelhantes, como farmácias, laboratórios, drogarias, clínicas, consultórios médicos e veterinários, etc.

## 1.2. Coleta

As dificuldades relativas ao atendimento dos diversos pontos geradores de resíduos sólidos, além daquelas derivadas do tipo específico do rejeito que exige cuidados adicionais quanto ao seu manuseio, referem-se também ao próprio processo de urbanização por expansão de periferias que origina espaços vazios servidos de infra-estrutura e serviços públicos, ao lado de outros, distantes, povoados, os quais requerem a extensão da rede de serviços e seu consequente encarecimento.

Neste tipo específico de serviço, ao custo de transporte somam-se as próprias deficiências de acesso. Muitos desses loteamentos são clandestinos e não se orientam por quaisquer normas quanto à sua implantação.\*\*

Muitas vezes há a necessidade da cooperação das populações da periferia, reunindo os detritos em pontos pré-estabelecidos para posterior coleta.

A grande concentração populacional, principalmente nas áreas centrais, aliada à extensão não planejada dos setores marginais, faz com que atividades como a coleta, que não deveria revestir-se de tão grande complexidade, exija

---

\*\* Em alguns morros no Rio de Janeiro, a empresa de Limpeza Pública urbana - COMLURB, realizou experiências utilizando jegues para a coleta de lixo.

novas abordagens quanto à aspectos tecnológicos, físicos e também de participação comunitária.

Tal etapa do sistema de limpeza urbana é a que possui maior visibilidade e, portanto, a que acarreta maiores reclamações da população na sua ausência ou interrupções.

A pontualidade e eficiência neste tipo de serviço é condição preponderante para a existência de cooperação, por parte da população, no sentido em que não abandone os detritos em terrenos baldios, ou nas próprias ruas.

Além disso, a grande impermeabilização do solo, a enorme quantidade de vias públicas, a ausência de equipamentos de coleta fixos\* requerem a realização de serviços ininterruptos de varrição e limpeza de bueiros, sob o risco, inclusive, de agravarem outros problemas sérios nos grandes centros, como as enchentes.\*\*

O equacionamento da distância entre os pontos de coleta, as características dos rejeitos e a destinação final dos resíduos são alguns dos principais elementos na definição do tipo de transporte a ser adotado, bem como quanto à necessidade de implantação de estações de transbordo, onde a carga destes veículos é transferida para

---

\* O que acarreta mesmo nas tentativas de implantá-los, a total não identificação dos cidadãos com estes equipamentos, ocorrendo constantemente casos de vandalismos ou indiferenças quanto ao seu uso.

\*\* Em relação a esta questão destaca-se o hábito da varrição particular de residências e calçadas, abandonando-se os resíduos no meio-fio.

outros com maior capacidade que os encaminha, finalmente, até o local de disposição.

Dessa forma, além da economia de combustível, seria reduzido o tempo para a coleta, com veículos exclusivos - com maior facilidade de manobra-, destinados a tal tarefa, podem ser realizadas diretamente pelas entidades públicas responsáveis - normalmente os municípios -, ou através de contratação de empresas privadas. Vários aspectos devem ser considerados na avaliação de tais formas de atendimento.

Por um lado, citam-se como vantagens da contratação de serviços de empresas, a maior eficiência, a possibilidade de recompensar a mão de obra mais dedicada e aquisição de peças de reposição para os equipamentos a curto prazo. Em contraposição, se colocaria o fato de que na Administração Direta haveriam dificuldades de formação de pessoal, aquisição de equipamentos e manutenção dos veículos - o que causaria consequentemente a redução da vida útil da frota. Além disso, a descontinuidade administrativa poderia interromper o andamento adequado das atividades.

Por outro lado, ressalta-se a possibilidade, sempre presente, de possíveis interferências de empreiteiros nas decisões da administração, e os gastos maiores relativos aos lucros que devem ser necessariamente propiciados às empresas privadas. A realização de tais atividades diretamente pela prefeitura pode traduzir-se em melhor integração com outros serviços públicos, a possibilidade de obter subsídios de outros níveis governamentais, melhores condições para a realização de planejamento e menor custo.

De qualquer forma, "sendo a atividade transporte, a mais importante de qualquer sistema de limpeza pública, um comando único dos vários elos da corrente origem-destino dos resíduos sólidos, que possibilite rápida identificação e

correção de desequilíbrios e interrupções no fluxo dos materiais em movimento, é essencial para uma operação eficiente do sistema. A execução física da captação e coleta poderá ser sub-contratada pela empresa, porém não alienada de seu controle" <sup>2</sup>

Tal contratação deverá, no caso de sua ocorrência, ser sempre parcial, evitando-se o risco de brusca interrupção das atividades, caso em que a administração direta não possuirá frota ou pessoal treinado. A municipalidade deverá, em todo o caso, ter acesso a um sistema de informações que permita conhecer de forma sistemática, os custos reais dos serviços, possibilitando o controle e fiscalização das atividades.

As atividades especificamente voltadas à coleta de lixo, correspondem, normalmente, ( tendo em vista o descaso quanto à formas adequadas de disposição dos resíduos e, conseqüentemente, à adoção das soluções de menor custo nesta etapa ) à metade dos custos totais das atividades envolvidas no sistema de limpeza urbana.

O principal componente de custo interno a esta etapa é a mão de obra.

### 1.3. Disposição Final dos Resíduos Sólidos

As definições quanto à disposição final dos resíduos sólidos devem relacionar-se, principalmente, à questões vinculadas à saúde pública e à proteção ao meio ambiente. A má disposição dos rejeitos, incluindo-se neste caso os tradicionais lixões, até os aterros sanitários mal operados, acarretam inúmeros problemas à saúde da população. Poluem rios e mananciais de abastecimento de água, e provocam a proliferação de vetores de doença - roedores, moscas, etc. A

transmissão de doenças são disseminadas também pela população marginalizada que utiliza como meio de sobrevivência a atividade de catação direta de materiais de possível reutilização no lixão.

Diversas técnicas tem sido desenvolvidas neste campo, desde aquelas que se referem à destinação final, simplesmente e as intermediárias, que poderão fornecer algum retorno produtivo à comunidade, como no caso de produção de composto orgânico para a agricultura, energia elétrica, vapor ou gás. Neste ultimo caso ainda assim, torna-se necessária a disposição dos resíduos remanescentes - agora em número reduzido - dos diversos tipos de processamento.

Entre as formas de destinação final citam-se principalmente lixão ou vazadouro a céu aberto, aterro sanitário e incineração. Aliados a estes dois últimos podem ocorrer soluções anteriores ou conjuntas que permitam de alguma forma o reaproveitamento dos resíduos, através das usinas de incineração com aproveitamento de energia térmica, usinas de compostagem, aterros energéticos, reciclagem de materiais e outros.

#### LIXÃO OU VAZADOURO A CÉU ABERTO

As práticas de simples despejo do lixo acompanhado ou não da incineração ao ar livre - muitas vezes espontâneas, devido à formação de gases -, ou de algum tipo de recobrimento de terra são altamente condenáveis. Encerram grandes riscos à saúde principalmente devido às doenças

transmitidas por insetos e roedores\* que se utilizam dos restos de alimentos existentes no lixo e aí encontram local ideal para sobrevivência e rápida proliferação. A prática da catação, realizada por pessoas marginalizadas das condições necessárias à sua sobrevivência de forma condizente com a dignidade humana, encontra incentivo nesta espécie de disposição. Não raro se verifica o agrupamento de barracos próximos ao lixo.

Outra prática ainda usada hoje em dia em muitas localidades é a alimentação de suínos com lixo "in natura", perigoso e proibido por autoridades sanitárias, pois relaciona-se a surtos de triquinose pela ingestão de carne de porco infetada. Além disso, observam-se a contaminação do ar pelas fumaças decorrentes de combustão do lixo e pelo mau cheiro provocado pela decomposição biológica da matéria orgânica.

A contaminação dos corpos d'água subterrânea e superficial pelo chorume\*\* , altamente poluente - muitas vezes superior ao esgoto -, soma-se à possível inundação de regiões próximas, devido à obstrução dos canais naturais de escoamento das águas.

Entre os acidentes a que estão sujeitos os catadores que ali comparecem, observam-se as explosões e possíveis deslizamentos de lixo, além de possíveis atropelamentos pelos veículos públicos ou privados utilizados no despejo.

---

\* Em Guarulhos, a grande presença de urubus nos lixões, apresentou-se como risco potencial para a rota de aviões, devido à proximidade do aeroporto metropolitano de Cumbica. A mesma questão se apresentou para as aeronaves que se utilizavam do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

\*\* Líquido residual derivado do lixo.

## ATERRO SANITARIO

Trata-se de método de disposição de resíduos no solo que não cause danos ao meio ambiente e à saúde pública. Para que tal ocorra, esta técnica necessita de cuidados especiais, tais como: compactação do lixo - proporcionando estabilidade ao terreno - , impedimento de sua exposição ao ar livre, através de cobertura de terra e o controle dos gases e líquidos derivados da decomposição dos rejeitos.

O projeto de aterro sanitário depende da conformação topográfica, hidrográfica e geológica do terreno no qual se instala.

Quando desenvolvido através de técnicas específicas, tais práticas podem inclusive fornecer, como produto, ao final de sua utilização, a recuperação de terrenos. Muitos deles , anteriormente inviáveis para o uso e ocupação do solo derivam-se, em alguns casos, de atividades anteriores de extração de minérios. Citam-se como exemplos de utilização posterior da área esgotada , a implantação de campos de esportes, áreas de estacionamento, parques, e até mesmo construções de pequeno porte com fundação direta.

Nos casos de construções maiores, haverá a necessidade de fundações mais profundas até as camadas mais resistentes do solo.

Os riscos, no entanto, de deterioração dos serviços de operação do aterro sanitário são grandes. A sua simples utilização como mero aterramento dos resíduos, sem os cuidados complementares acarreta muitos dos danos encontrados nos próprios lixões, tais como a presença de animais nocivos e poluição da água pelo líquido percolado.



Concorre para isso também o fato de sua operação ser influenciada por condições meteorológicas.

Tal método de disposição final de resíduos sólidos exige amplas áreas, cada vez mais longes e escassas nas cidades, encarecendo a operação pelos custos crescentes dos transportes. Trata-se, no entanto, de elemento, na maioria das vezes imprescindível ao Sistema de Limpeza Pública, mesmo na ocorrência de outras formas de destinação, citadas a seguir - como a incineração, compostagem, etc -, já que estas também requerem a eliminação de resíduos não aproveitados.

### INCINERAÇÃO

Os processos de incineração, pelo seu elevado fator de redução dos detritos datam de época remota. Possibilitam a diminuição até de 20 a 10% do volume original do lixo a ser destinado à disposição final. A poluição atmosférica constitui a principal desvantagem em relação a este método, que se apresenta, contudo, como a melhor forma de eliminar os riscos de contaminação residual.

Devido ao encarecimento dos combustíveis tradicionais, a recuperação de energia térmica contida neste processo tornou-se um elemento comumente associado aos estudos que se desenvolvem a respeito. Entre estes citam-se usinas geradoras de energia elétrica - embora de pequena capacidade quando comparada às modernas instalações termoelétricas, que utilizam combustíveis de qualidade superior - e vapor d'água, para utilização em indústrias.

Permite boa flexibilidade, podendo ser operado até mesmo ininterruptamente, independentemente das condições meteorológicas. Se atendidos os requisitos quanto à utilização de filtros antipoluentes, as especificações

técnicas relativas à manutenção de determinada temperatura nas fornalhas, e introdução de quantidade de ar adequado, sua localização pode se verificar próxima à zona de coleta, reduzindo muito o tempo e, conseqüentemente, os gastos em transportes.

As maiores dificuldades advêm do custo deste processo. Exige grandes inversões de capital inicial - acrescidos pela necessária implantação de filtros eficientes -, possui elevado custo de manutenção e operação e requer mão de obra mais especializada. Exigiria, dessa forma,, para sua implantação, ser considerado de elevada prioridade pelos setores públicos competentes.

Entre as possibilidades tecnológicas em pauta, citam-se também, a possibilidade de incineração conjunta ao lixo, após secagem, da lama seca residual do esgoto.

#### COMPOSTAGEM

A matéria orgânica existente nos resíduos pode transformar-se, através de processo biológico, onde se verifica a ação de micro organismos nele já existentes, em um produto homogêneo, livre de bactérias patogênicas, que se constitui em excelente condicionador de solos.

A fertilidade dos solos, para a utilização agrícola, relaciona-se à aspectos físicos - aeração necessária à respiração das raízes, capacidade de retenção de água, etc. - os quais devem permitir a retenção de elementos nutritivos e sua absorção pelas plantas e aspectos relativos à nutrição propriamente. Esta se realiza diretamente, principalmente de acordo com a teoria ortodoxa, por adubação química, podendo ser auxiliado indiretamente pela presença do composto, considerado material auxiliar na obtenção da fertilidade química.

Sob o ponto de vista da nutrição do solo, as qualidades do composto orgânico são normalmente consideradas pequenas.

E sob o primeiro aspecto considerado, ou seja como condicionador de solos que o composto apresenta sua principal contribuição. Tal produto melhora a estrutura dos solos, reduz a erosão e permite melhor aeração das raízes. De qualquer forma, ao atuar também sobre a capacidade de retenção e consequentemente absorção dos principais nutrientes, melhora as propriedades físicas, químicas e biológicas do solo.

O processo de decomposição do material orgânico pode se verificar pela presença de oxigênio - processo aeróbio -, ou em sua ausência, através de processo anaeróbio. O primeiro processo consiste, de maneira simplificada, na inserção de oxigênio, pelo revolvimento do lixo ou injeção de ar periodicamente.

O segundo processo, compõe-se da presença de organismos anaeróbios que decompõem os compostos orgânicos por um processo de redução lento e usualmente acompanhado de desprendimento de odores desagradáveis.

O processo anaeróbio permite também a produção de gás metano, podendo ser derivado de aterros sanitários, conforme consideração a seguir.

Os organismos patogênicos são destruídos pelas altas temperaturas existentes durante o processo. Técnicas são utilizadas de forma que seja possível eliminar tais organismos, sem no entanto destruir os micro-organismos responsáveis pelo composto.

A qualidade do produto resultante deste processo é função direta do tipo e procedência dos resíduos. A usina não é favorável ao recebimento de resíduos com baixa porcentagem de matéria orgânica ou que contenham substâncias tóxicas. Em vários estudos cita-se a conveniência da mistura prévia a fermentação, de lamas de esgoto.

Campos importantes de aplicação do composto se verificam principalmente na viticultura - onde se ressalta a função preventiva quanto à erosão dos solos -, na horticultura e produção de mudas de árvores - os quais necessitam da camada protetora do humus.

Nas áreas urbanas, seu uso se verifica principalmente em áreas de recreação pública - parques, campos de futebol e jardins públicos e particulares.

Trata-se de um bom redutor do lixo, já que 50% desse material é transformado em composto. O seu resíduo poderá ser colocado em aterro, sem provocar danos ambientais graves, pela anterior eliminação das principais condições de atração de vetores de doenças, e pelo fato de constituir-se de material que propicia sua estabilização em prazo bem mais curto.

A compostagem pode ser realizada ao ar livre, ou em ambientes fechados, onde se desvincula das condições meteorológicas, para operação.

No entanto, seu custo de instalação e operação é mais elevado do que o do aterro sanitário em condições normais.

Tendo em vista as flutuações excessivas a que está sujeito o preço deste composto - no qual influem em grande parte os custos de transporte -, a existência de mercado

efetivo se torna essencial para a sua avaliação em termos comparativos aos demais métodos existente.

### ATERRO ENERGETICO

A matéria orgânica do lixo pode ser convertida, através de processos anaeróbios, em produto energético - o gás metano -, o qual pode ser recuperado dos aterros, ou pode ser gerado através de usinas com digestão anaeróbia controlada.

A recuperação desse combustível apresenta uma baixa eficiência de aproveitamento de energia, quando comparada a outros métodos.

Os biodigestores exigem a separação prévia do material, tendo em vista evitar o desgaste de seus equipamentos. Tal fato não ocorre nos aterros, os quais não exigem separação anterior à disposição.

### RECICLAGEM

Além dos aspectos relativos à reutilização dos recursos energéticos, através do aproveitamento do gás, ou energia elétrica, e ainda da possibilidade da produção de compostos, inclui-se dentre as hipóteses de reciclagem do lixo, a recuperação de materiais como metais, vidros, papéis e plásticos.

Trata-se de um processo realizado, muito comumente, anteriormente à outras etapas da destinação. Poupa recursos, muitas vezes importados, e diminui as dificuldades da própria eliminação dos resíduos. Em algumas situações se apresenta como possível mercado de trabalho para os próprios catadores que se utilizavam dos lixões.

A quantidade e qualidade dos produtos reciclados, todavia, poderá ser considerada insuficiente, tendo em vista as condições de mercado existente, para cobrir os custos adicionais das atividades envolvidas na separação.

#### OUTROS METODOS

Verifica-se também a possibilidade de trituração do lixo no próprio domicílio, através de aparelhos acoplados às pias de cozinhas ou, através de instalações centrais que recebem o lixo e o lançam posteriormente na rede de esgotos. Neste caso, eleva os resíduos das estações de tratamento de esgoto ou agrava a ação poluidora destes sobre os corpos d'água, tendo em vista que o lixo possui um teor poluidor muitas vezes superior ao esgoto doméstico.

Além das experiências citadas, outras tecnologias, ainda em experimentação em outros países, se apresentam como possibilidade. Entre as mais importantes citam-se os estudos de destinação através da Pirólise, que é uma forma mais sofisticada de recuperação de energia\*, mas que, até o momento não apresentou condições satisfatórias de utilização em larga escala.

---

\* Trata-se de decomposição térmica de compostos orgânicos em atmosfera pobre ou isenta de oxigênio.

## 2. O Planejamento do Sistema. Reflexos sobre o Uso e Ocupação do Solo

As soluções relativas à questão da limpeza pública envolvem aspectos de disponibilidade tecnológica e de recursos nos quais intervêm variáveis regionais físicas, sociais e políticas.

Sem dúvida, a complexidade advinda de grandes aglomerações urbanas para o tratamento da questão requer uma avaliação e planejamento no qual interferem muitas outras variáveis adicionais àquelas observadas em soluções para pequenas cidades.

Ressalta-se, dessa forma, a possibilidade de adição do lixo triturado à rede de esgoto, a possibilidade de utilização de outros sistemas de transporte de lixo - como metrô, trem nas áreas urbanas saturadas pelo tráfego -, e a sua avaliação conjunta à processos de recuperação de energia.

As melhores soluções para a questão devem basear-se em estudos e planos apoiados em dados estatísticos, cadastros, levantamentos, etc., que se referem principalmente à tipologia e quantidade dos resíduos produzidos. Tal questão é dinâmica e decorre de mudanças sociais e econômicas e respectivas tecnologias a elas melhor adaptadas.

A análise da questão deverá se verificar por etapas, considerando-se a necessária interferência emergencial, sua implantação e possíveis reformulações e adaptações necessárias quanto às soluções de prazo mais longo.

Os fatores econômicos financeiros e os critérios de retorno do capital investido, incluindo-se outros objetivos não diretamente vinculados às condições sanitárias - como a geração de energia para indústrias -, podem inviabilizar e retardar, ou mesmo justificar a não resolução da questão através de soluções mais simplificadas e que propiciariam o mínimo necessário em termos de proteção à saúde pública.

O custo social da não-ação, do lapso de tempo em que se aguardam soluções de maior rendimento econômico e político, poderá ser altamente elevado.

O cálculo quanto ao retorno econômico e político de curto prazo, devido à pouca visibilidade das possíveis consequências da falta de planejamento e atuação integrada e regional, desfavorece o setor frente a outros tipos de investimentos.

A mobilização política por parte da população afetada somente ocorrerá quando o sistema atinge níveis críticos, por exemplo com a suspensão dos serviços de coleta

O custo final da tonelada de lixo processado depende em grande medida do custo do terreno a ser ocupado e das instalações e equipamentos propriamente ditos.

No cálculo do preço do terreno, contudo, incluem-se considerações acerca da valorização da área, quando ocupada por lixões ou áreas degradadas passíveis de reutilização após o término do projeto, como no caso de aterros sanitários.

Em relação aos lixões, ou mesmo aterros sem as especificações técnicas adequadas, a sua presença repercute sobre uma série de variáveis vinculadas ao processo de



marginalização da população quanto ao acesso à áreas com melhores condições de habitabilidade.

Maria Gravina Ogata, em estudo relativo ao papel dos resíduos sólidos na organização do espaço e na qualidade do ambiente urbano, tece considerações relativas aos lixões e as favelas. Os moradores destas realizam a atividade de catação, iniciada geralmente pelos proprietários do terreno como forma de auferir um rendimento adicional. Tal atividade atrai, às vezes, até milhares de pessoas ao local.

A dupla presença do lixão e das favelas contribue à desvalorização do preço da área, a qual, loteada a baixo custo, provoca rápida ocupação da área.

Segundo suas considerações: "forma-se, por assim dizer, um círculo vicioso:

- 1) para recepção de resíduos, procura-se a terra barata, distante da população e,

- 2) por outro lado, este acaba por se constituir numa fonte de atração de determinadas parcelas da população da cidade; a de baixos salários e a favelada. A primeira busca as terras baratas para poder realizar o sonho da casa própria e a segunda busca no próprio aterro de lixo a fonte de sua sobrevivência, fazendo deste o meio de transferência do excedente da economia capitalista.

A cada expulsão de área receptora de resíduos, verifica-se a conseqüente expulsão da população que dela faz seu meio de vida" 3.

A implantação de um aterro sanitário, por sua vez, segundo considerações de Jayro Navarro, requer a abertura de

vias de acesso e leva à concentração de atividade no local, promovendo a ocupação das regiões vizinhas.

Segundo ele, "o aterro, ainda em fase de utilização, terá contra si, rapidamente um contingente de populares, politicamente liderados, que iniciará o longo processo de guerra para seu fechamento... e nada pode ser pior para a própria população que um aterro sanitário simplesmente interrompido antes de sua conclusão. Sofrerá, pela ação do tempo e das chuvas, erosão e descobrimento das células do lixo antes corretamente compactadas e cobertas" <sup>4</sup>.

O próprio engenheiro e diretor do Departamento de Limpeza Urbana do município de São Paulo admite que as soluções vinculadas à disposição de resíduos sólidos apresentam aspectos de maior ou menor grau, que acarretam transtornos à população das regiões circunvizinhas: "não se trata apenas do problema dos odores desagradáveis das regiões próximas. Os caminhões de coleta e as carretas compactadoras das estações de transbordo provocam um trânsito excepcional e diuturno. Com a coleta noturna, durante as 24 horas de cada dia, caminhões pesados transitam por toda a região onde se localiza o aterro sanitário. Por mais organização e rigorismo que imponha, certamente vazará algum percolato nas vias de acesso e, mais que isso, essas mesmas vias acabarão sofrendo sério dano em sua pavimentação, pelo intenso tráfego pesado. Nos estabelecimentos definitivos, como incineradores, usinas de compostagem e transbordo, sequer rešta a esperança de que se trata de uma atividade transitória" <sup>5</sup>.

### 3. Aspectos Institucionais da Limpeza Pública

#### 3.1. Custo, Formas de Ressarcimento e Prestação dos Serviços

Os recursos necessários à disposição adequada dos resíduos, quando vinculados às soluções mais simples, como aterros sanitários, é muitas vezes menor do que o custo correspondente de outros serviços públicos, como por exemplo os elementos do sistema viário - pontes, viadutos, etc.

A forma de ressarcimento mais comum por parte dos municípios, pelos serviços prestados à população relativas à limpeza urbana é a taxa. Existe, no entanto, ainda ao nível do direito tributário, alguma divergência no que se refere à sua cobrança, em contraposição à possibilidade de utilização de tarifas.

Algumas entidades, como a Comlurb, - Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro -, tentaram viabilizar a cobrança de tarifas, para cobrir os custos com os serviços destinados à limpeza urbana. Tal ato foi proibido posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal.

A principal vantagem das tarifas para o administrador dos serviços, em relação às taxas, é a possibilidade de sua atualização, em função da elevação dos custos, através de mero ato administrativo, no decorrer do exercício. As taxas, ao contrário, exigem aprovação por lei, são alteradas anualmente e não existe vínculo legal que obrigue a que o resultado de sua arrecadação seja utilizado no financiamento das atividades voltadas ao setor de limpeza pública.

No entanto, a principal alegação quanto à obrigatoriedade da cobrança dos municípios pelos serviços através de taxas, se refere ao fato de que tratar-se-iam de serviços essenciais e que, ao serem colocados à disposição da população, deverão ser por esta utilizados compulsoriamente. A sua não utilização por parte de alguns municípios acarretará danos aos demais.

Dessa forma, a sua cobrança não pode ser dispensada, pela alegação do morador de não se ter utilizado de tais serviços. No caso de tarifas, ao contrário, o munícipe só estará obrigado ao seu pagamento se houver prova de sua utilização efetiva.

A entidade pública responsável pelo equacionamento dos serviços de limpeza pública poderá fazê-lo através de material, equipamentos e pessoal diretamente vinculados à Administração, ou, então, através de Autarquias, ainda no âmbito da Administração Direta. Poderá ainda transferir o mero exercício da função a pessoa de direito privado, ou executá-lo através da criação de Sociedade de Economia mista ou Empresa Pública.

Algumas vantagens e desvantagens de tais formas foram abordadas no item relativo à coleta, e se estendem a todas as etapas da Limpeza Pública.

### 3.2. Competência e Legislação

As múltiplas faces da questão, já que os serviços de limpeza urbana interrelacionam-se com atividades de saúde pública, proteção do meio ambiente, processamento

industrial, e ainda aspectos sociais, econômicos e políticos, configuram competências nos 3 níveis de governo.

Compete à União legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (Constituição Federal, artigo 8º, item XVII ). Cabe ao governo federal, o "estabelecimento da Política para o setor de limpeza pública e a criação de mecanismos administrativos, econômicos-financeiros e legais, necessários à implantação, por parte dos municípios, de serviços que se harmonizem com a Política estabelecida"<sup>6</sup>.

Os estados podem legislar em caráter supletivo, sobre a matéria. Fundamentalmente, a eles compete "exigir cumprimento da política de defesa do meio ambiente, no que se refere à proteção das águas, do solo e do ar, em decorrência das atividades de limpeza pública. Compete ainda, o treinamento de pessoal e o fomento de tecnologia para o setor de limpeza pública, adaptados às condições peculiares dos municípios do Estado"<sup>7</sup>.

Ao organizarem seus serviços públicos locais, os municípios também poderão exercer tal competência. (art.15 C.F.). Devem zelar pela saúde, higiene e segurança pública, incluindo-se limpeza de vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo doméstico ou outros resíduos de qualquer natureza (art. 3º, item XIII do Decreto-Lei Estadual/ número 9 de 31/12/69).

As Administrações Metropolitanas, objeto de maior detalhamento a seguir, têm, a seu encargo, entre as atribuições relativas aos denominados serviços comuns metropolitanos, aquelas vinculadas aos serviços de limpeza pública.

Até recentemente, verificou-se uma grande omissão\* na legislação federal quanto à edição de normas gerais sobre a matéria. O Código Nacional de Saúde - Decreto Federal número 49.974-A, de 21.01.61, em seu artigo 40 considera apenas que : " A coleta, o transporte e o destino do lixo processar-se-ão em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem estar público e à estética".

Apenas em 79, a União fixou diretrizes relativas aos resíduos sólidos através da Portaria número 053, do Ministério do Interior.(anexo 2). Esta estabelece normas aos projetos específicos relacionados à limpeza urbana, bem como à fiscalização de sua implantação, operação e manutenção.

A União propõe através deste instrumento que devem ser incentivadas as soluções conjuntas de projetos específicos de destinação de resíduos sólidos para grupos de municípios e projetos que incorporam o reaproveitamento desses resíduos; exige o acondicionamento e tratamento especiais a serem aprovados pelo órgão estadual de meio ambiente, dos resíduos de natureza tóxica, inflamável, corrosiva, explosiva, radioativa e outros. Veda a existência de incineradores em edifícios residenciais, comerciais ou de serviços, e a queima do lixo a céu aberto.

As instalações de incineradores só poderão ser realizadas por autoridades municipais, para uso público, servindo a um ou mais municípios. Destinar-se-ão aos resíduos portadores de agentes patogênicos - de

---

\* O descaso em relação à questão. por exemplo, fica evidenciado na notícia veiculada em 25/03/77, na Folha de São Paulo, de que o convênio com a Alemanha relacionado ao desenvolvimento de energia atômica poderia incluir a possibilidade do Brasil receber os resíduos atômicos daquele país "dado as possibilidades do amplo território brasileiro"!

estabelecimentos hospitalares ou congêneres e alimentos e produtos para o consumo deteriorados, os quais deverão ser adequadamente acondicionados para o transporte -, e à cremação de animais de pequeno porte.

Proíbe a utilização de lixo "in natura" na alimentação de animais ou na agricultura e o lançamento de resíduos sólidos em cursos d'água, lagos e lagoas, salvo para aterro, se necessário, e devidamente autorizado. Além disso, atribui aos órgãos estaduais de controle da poluição ambiental a aprovação de projetos, o estabelecimento de normas e exigências técnicas, a aprovação e autorização de disposição final dos resíduos sólidos e a fiscalização das normas definidas pela Federação.

Mais recentemente, a União editou a Lei número 6.938, de 31/08/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, incluindo-se mecanismos de formulação e aplicação. Dentre estes, fixa, no seu parágrafo 1º, do artigo 14, a indenização, pelo poluidor, dos danos causados ao meio ambiente e a terceiros. Mesmo com a edição do Decreto 88.351 que o regulamenta em 01/06/83, faltam ainda às entidades responsáveis pela sua aplicação meios e mecanismos para o cumprimento das disposições legais atinentes à questão.

A fiscalização exercida pelos órgãos estaduais reveste-se de problemas específicos, no que se refere a sua eficácia.

As penalidades - multa, interdição, corte de crédito -, e os incentivos ou benefícios fiscais apresentam-se de pouco alcance ou mesmo improváveis.

A multa onera municípios que na maioria das vezes dispõem de poucos recursos e, em geral, seu pagamento possui grande probabilidade de ser transferido às Administrações futuras. Além disso, como os bens municipais são impenhoráveis o processo de cobrança é longo e difícil.

Os cortes de créditos ou benefícios inexistem.

Para que isso ocorresse, seria necessário, inicialmente, que a própria destinação de verbas seguisse outros critérios, desvinculando-se de alocações meramente casuísticas.

Quanto à possibilidade de interdição do local por parte das instâncias competentes, como realizá-la, se não existir outra alternativa ao município a curto prazo? Como visto, no caso de Regiões Metropolitanas, tal competência também é de responsabilidade estadual, o que dificulta a própria atuação rigorosa, que somente poderia ocorrer se o Estado ao mesmo tempo fornecesse alternativas de disposição.

Em geral, os governos estaduais proíbem os lixões e estabelecem regras quanto ao tratamento e disposição final do lixo. As normas e atuação relativas à matéria deixam de estar vinculadas aos Códigos Sanitários, e entidades normalmente ligadas às Secretarias de Saúde para se transferirem aos órgãos explicitamente relacionados ao meio ambiente.

Em São Paulo, a Cetesb, criada em 29/06/73 pela Lei 118, é a entidade responsável, pela aplicação da legislação relativa à prevenção e ao controle da poluição do meio ambiente. Tal competência é definida pelas Leis 997, de



31/07/76 e o seu Regulamento, através da Lei 8.468, de 08/09/76.

O título IV desta Regulamentação, que trata da poluição do solo por quaisquer resíduos, antecipa-se às colocações da Portaria numero 53, do Ministério do Interior e dispõe sobre a forma de destinação de resíduos sólidos permitida (anexo 3).

Ressalta, além disso, que a responsabilidade pela coleta, transporte e disposição final de resíduos, que não os domésticos, é sempre do gerador, mesmo quando da contratação de terceiros para o transporte dos mesmos.

Tal aspecto significa, por exemplo, que a responsabilidade pela coleta e disposição de resíduos industriais está afeta às próprias indústrias e não aos municípios, os quais seriam apenas responsáveis pelo Sistema de Limpeza Pública Domiciliar.

O engenheiro Pedro Penteado de Castro Neto considera que não há nenhuma garantia de que tais resíduos estejam sendo dispostos nos locais oficialmente designados para disposição. Segundo ele, "pelas evidências apresentadas, é de se esperar que estejam sendo depositados, de modo indiscriminado, em terrenos não ocupados, compostos altamente tóxicos, carcinogênicos, mutagênicos e/ou teratogênicos pois, sem dúvida, eles são gerados e descartados na região. Por outro lado a contaminação dos mananciais de abastecimento e a ocupação desses locais, clandestinos ou não, por algum tipo de atividade urbana tenderá a ocorrer no futuro e o ônus de qualquer tipo de acidente que acontecer será imputada no mínimo à imprevidência do Estado no tocante ao controle da poluição".

Segundo ele, em 1985, "o número de instalações adequadas para receber, tratar e dispor os resíduos industriais, notadamente os perigosos, não chega a 10 em todo o país e a capacidade instalada é absolutamente insignificante em face ao volume gerado"<sup>9</sup>.

### 3.3. A Competência da Administração Metropolitana

A lei complementar federal número 14, de 1973, relaciona o serviço de limpeza pública como um serviço comum de interesse metropolitano.

Por decisão do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN -, incluem-se para efeito de tratamento integrado e execução coordenada a nível regional as etapas de coleta e destino final do lixo. (Deliberação CODEGRAN número 05/76).

O Conselho Deliberativo, ao coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RMSP deverá objetivar, sempre que possível, a unificação dos serviços comuns (artigo 3, inciso II da lei Complementar Federal número 14/73). Além disso é sua competência, de acordo com a Lei 94/74, artigo 7, "programar os serviços comuns de interesse metropolitano e disciplinar a aplicação dos recursos que lhe sejam destinados" (inciso III): "promover a elaboração de normas gerais referentes à execução de serviços comuns de interesse metropolitano " (inciso IV); "fiscalizar as concessões, autorizações e permissões de serviços comuns de interesse metropolitano e propor a fixação das tarifas a elas relativas " (inciso VIII); " propor as desapropriações e a constituição de servidões necessárias aos serviços comuns de interesse metropolitano " (inciso X).

O Decreto Estadual 10.951, de 13/12/77 institue o sistema de Planejamento Metropolitano, no qual se inclui a EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A., vinculada à Secretaria dos Negócios Metropolitanos.

Esta Secretaria de Estado é responsável pela coordenação do planejamento e administração metropolitana.

O seu objetivo deverá referir-se à realização dos serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano.

A Lei Complementar 94, de 29/05/74, dispõe no parágrafo 3 do artigo 4 que "as etapas ou parcelas dos serviços comuns de interesse metropolitano que possam ser executadas pelos municípios, sem prejuízo do planejamento e da execução global dos serviços deverão, preferencialmente, ficar sob a responsabilidade executiva dos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Paulo".

Tais etapas, além daquelas realizadas por entidades ou órgãos federais e estaduais e por empresas de âmbito metropolitano, poderão ser objeto, de acordo com o artigo 5 da mesma lei, de concessão, permissão, autorização ou convênio. Considera, além disso no seu parágrafo único, que tais "entidades executoras dos serviços comuns metropolitanos deverão associar-se, sempre que possível, mediante convênio, objetivando a unificação desses serviços".

Mesmo que tais serviços, no entanto, não sejam unificados, ficam sujeitos às "condições e normas gerais expedidas pelo CODEGRAN", de acordo com o parágrafo único do artigo 9.

A legislação sugere algumas frágeis hipóteses de favorecimento, sem maiores detalhamentos posteriores, aos municípios que participarem da execução de serviço comum de interesse metropolitano, na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos e garantias para empréstimos. (artigo terceiro da Lei Complementar número 94 e quarto da Lei Complementar Federal número 14/73).

Segundo considerações de Alaor Caffé Alves, " no Brasil, o modelo Institucional Metropolitano abrange uma formulação singular, em razão da posição especial que o município tem em nosso contexto jurídico, dado que sua autonomia e âmbito de competência encontram-se já fixados na Constituição Federal. Assim, o grande problema circunscreve-se à questão da compatibilização entre o disposto em seu artigo 164, pelo qual a União, através de lei complementar, pode estabelecer regiões metropolitanas, e o preceito constitucional que assegura a referida autonomia local" 10.

Inúmeros estudos e artigos foram realizados, desde a definição do estatuto básico das Regiões Metropolitanas, que criticam a fórmula legal proposta para o equacionamento da problemática que os aspectos regionais trazem para o fornecimento de determinados serviços públicos.

Os principais itens passíveis de crítica, no que se refere ao Estatuto Jurídico básico, que define a gestão dos serviços comuns metropolitanos, referem-se à uma homogeneização que a lei federal confere a todas as Regiões Metropolitanas do país quanto ao tipo de serviço comum metropolitano; à não definição quanto à titulariedade a nível estadual de determinadas etapas dos serviços voltados

mais diretamente ao interesse metropolitano de forma clara e que permitisse melhor controle da população quanto à responsabilidade pública envolvida; e ao não fornecimento dos recursos adequados ao seu equacionamento.

Apesar da deliberação do Codegran em 1976, que considera também a coleta como etapa que deveria ser objeto de atuação regional, haveria a predominância, por parte de diversos municípios da Região, em considerar de interesse metropolitano sobretudo a etapa relativa a destinação e tratamento do lixo regional.

Tal se daria, principalmente, tendo em vista a necessidade de áreas especiais, alterações no sistema viário e economias de escala derivadas de soluções conjuntas. Além disso, em alguns casos, se verificaria a impossibilidade de sua resolução individualmente, devido ao custo de processo ou da própria inexistência de áreas adequadas, considerando-se apenas o próprio município em questão.

A coleta de lixo, por sua vez, tratar-se-ia de serviço com características basicamente locais, de acordo com as necessidades de cada municipalidade, tradicionalmente definidos pelas administrações municipais.

Nada impediria, no entanto, que a responsabilidade pela coleta também estivesse vinculada à entidade metropolitana. Tal posição, inclusive, é defendida em vários estudos realizados\*, no sentido em que qualquer solução regional deveria requerer o controle sobre todas as etapas do processo.

---

\* Por exemplo, aquele realizado por ocasião da proposta de criação de Empresa Metropolitana de Limpeza Pública.

A entidade metropolitana poderia, tendo em vista sua competência sobre o uso do solo da Região, definir diversos tipos de controle. O Estudo realizado pela Emplasa em 1977 relativo à "Diretrizes para localização de equipamentos metropolitanos na Grande São Paulo", propõe controles de localização para áreas de interesse metropolitano, e controles de impacto, que visariam a regulamentação do uso do solo no entorno da área envolvida nas etapas de Limpeza Pública Regional. Objetivam adequar as atividades da vizinhança e o sistema de transportes, evitando, no futuro, o incômodo à população.

#### 3.4. Normas Metropolitanas relativas à Questão

Não existe, até o momento, normas exclusivamente definidas a nível metropolitano, que orientem quanto à atividade de limpeza pública no âmbito do território.

A legislação metropolitana existente interfere de forma indireta sobre tal sistema ao estabelecer restrições à implantação de atividades de incineração de lixo e usinas de compostagem na Região Metropolitana e proibir a disposição de resíduos sólidos coletados por sistemas de limpeza pública nas áreas de proteção aos mananciais.

A Lei 898, de Proteção aos Mananciais da Grande São Paulo, editada em 18/12/75, exige, em seu artigo sexto, inciso III, como uma das condições para o licenciamento e realização de obras nas áreas de proteção a "apresentação, nos projetos, de solução adequada para a coleta, tratamento e destino final dos resíduos sólidos, líquidos e gasosos produzidos pelas atividades que se propõem a exercer ou desenvolver nas áreas".

A Lei 1172, de 17/11/76, relativa também à proteção aos mananciais, no seu artigo 25, proíbe nas áreas de proteção, a disposição de Resíduos Sólidos coletados por sistemas de limpeza pública, bem como do lodo resultante dos processos de tratamento dos sistemas público e particular.

Mesmo no caso de áreas onde não existem sistemas públicos de coleta de lixo, exige a remoção dos resíduos sólidos provenientes de atividades industriais, comerciais ou de serviços, para fora da área. Permite apenas o aterro de resíduos sólidos provenientes da atividade residencial, desde que fora de áreas consideradas de primeira categoria pela legislação, isto é, áreas cobertas por matas e todas as formas de vegetação primitiva, áreas de alta declividade e as áreas mais próximas aos cursos d'água. (artigo segundo da Lei 1172, de 17/11/76).

Segundo a Lei 1817, de 27/10/78, que trata dos "objetivos e das diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana da Grande São Paulo", as atividades de incineração e compostagem só poderão ser exercidas em ZEI - Zona de Uso Estritamente Industrial, definidas por lei estadual, com base em diretrizes fixadas pelo CODEGRAN - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo -, ouvido o CONSULTI.

A despeito da não existência até 1986 de tais zonas na Região, o artigo 46 desta lei, bem como o título IV, artigos 42, 46, 47 e 48 do Decreto número 13.095, de 05/01/79, tratam da possibilidade da anuência de autorização especial por parte do Secretário de Negócios Metropolitanos a estabelecimentos industriais de órgãos ou entidades públicas e de concessionárias de serviços públicos, quando houver

"justificativa de que a atividade industrial exercida é imprescindível à prestação do serviço público e de que esta é vital à Região Metropolitana da Grande São Paulo como um todo ou a qualquer dos municípios que a compõe" (inciso III, artigo 46, do Decreto número 13.095, de 05/01/79).

A hipótese considerada na legislação e a abertura que ela possibilita no tocante à aceitação de determinadas atividades requer, como subsídio contra a discricionariedade e a pressão de grupos específicos, planejamento constante, que oriente, em determinadas conjunturas, as excessões possíveis.

E necessário o detalhamento das atividades industriais "imprescindíveis", e dentre elas, aquelas voltadas à Limpeza Pública.



#### 4. Caracterização do Setor

##### 4.1. Brasil

Através de estudos principalmente realizados pela Cetesb, CNPU e IPEA, em 1976, os quais visavam a realização de "Proposições Básicas para uma Política Brasileira de Limpeza Pública"; pela Consultec - Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda, com apoio da Finep - órgão de financiamento de estudos e projetos do SEPLAN, realizado também em 1976; pela SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente, CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, em 1982; é possível observar-se como se configura o setor no Brasil.

Em termos gerais as principais conclusões referem-se aos aspectos a seguir considerados.

#### FORNECIMENTO DOS SERVIÇOS

A quase totalidade dos municípios brasileiros possui o serviço de limpeza pública.

A etapa de maior visibilidade, que se refere à coleta, era realizado em 1977, em um grau correspondente à 66% do lixo produzido.

Segundo avaliações da Cetesb, no Estado de São Paulo, esta porcentagem elevou-se a quase 90% em 1982.

Quanto à disposição adequada dos resíduos, todavia, a resposta do poder público se apresenta muito aquém dessa atuação.

A pesquisa da Cetesb, realizada em 77, apontava que 51% do total coletado era destinado a meros lixões; 43% era disposto em aterros controlados - forma adequada duvidosa - e aterros sanitários; 1,3% era incinerado e 4,6% utilizado em usinas de compostagem.

A pesquisa realizada pela Consultec informava, além disso, que a alimentação animal, principalmente nas cidades menores, é prática frequentemente utilizada nos lixões e aterros controlados. O direito da localização dos vazadouros é disputado pelos proprietários para reduzir o custo com a alimentação de porcos. A coleta prévia de restos alimentares para alimentação animal nas latas de lixo domiciliares é atividade normalmente exercida.

Nestes locais é prática comum a catação manual de papéis, materiais ferrosos e vidros por pessoas que sobrevivem através da recuperação do lixo. O recolhimento prévio desses materiais, principalmente pelas tripulações dos veículos de coleta é frequente.

A pesquisa realizada em 82, informava que 61% dos municípios destinavam seus resíduos a lixões; 14% a aterros controlados; 25% a aterros sanitários. Neste ano, estavam em operação 12 usinas de compostagem de lixo.

O aumento, ao invés de diminuição, das soluções adequadas, demonstra a falta de ações antecipadas visando prevenir a futura destinação do lixo. A vida útil dos aterros sanitários esgota-se cada vez mais rápido, devido a elevação da quantidade gerada e à escassez de áreas de

grande porte para tal finalidade e requer cada vez mais previsões quanto às alternativas futuras de soluções.

A avaliação conjunta dessas pesquisas demonstra que a "destinação final dos resíduos, de modo geral, é imprópria, quase sempre realizada em terrenos de baixo custo financeiro, mas de alto custo ecológico, localizado na beira de rios, margens de lagoas, banhados e manguezais, com elevados riscos à saúde pública"<sup>11</sup>.

Em 1977, verificou-se que 63% dos municípios realizavam os serviços de limpeza urbana através de seus órgãos de administração direta ou indireta, 10% através de empresas contratadas para tal finalidade e 27% através de entidade pública e privada, ou seja, de forma mista.

## PLANEJAMENTO

Os estudos citados, de 1977, apontam em geral a falta de planejamento municipal, ou regional para o setor. As atividades de processamento e localização dos equipamentos não são normalmente consideradas na formulação de estratégias de desenvolvimento urbano propostas.

Em 1982, os levantamentos efetuados demonstraram que 31% dos municípios possuíam legislação relativa à limpeza pública e apenas 17%, Plano Diretor para o setor. Do pessoal alocado no setor, 1% possuía nível universitário.

Segundo tal estudo "há despreparo dos responsáveis pelos serviços e desinteresse pela formação e treinamento de pessoal especializado"<sup>12</sup>.

Detectou-se além do descaso das municipalidades, improdutividade de planos, sem o apoio dos diversos órgãos

envolvidos, bem como a inexistência de entidade coordenadora para agilizar as diretrizes definidas para o setor.

## RECURSOS

A forma de ressarcimento dos custos de limpeza urbana se verifica através da sua inclusão nas taxas de serviços urbanos ou de serviços diversos, juntamente com fontes de receitas federais e estaduais. Em apenas 18% dos municípios existe taxa especial de limpeza urbana, em geral apenas para a coleta.

O estudo de 77 demonstrava que a remuneração não cobre o investimento e custeio, sendo que os custos operacionais representavam uma fatia muito maior do que os custos fixos.

A manutenção e operação dos equipamentos é deficiente, o que acarreta elevado custo de reposição.

Apesar dos investimentos necessários referirem-se a montantes relativamente baixos quando comparados com os custos em saneamento básico - água e esgoto -, transportes, iluminação pública, etc. os municípios em geral se queixam de necessidades de recursos para melhoria dos serviços.

Alguns deles, ao recorrerem ao Governo Federal, encontram dificuldades derivadas da falta de sistemática para agilização do processo.

Ressaltou-se, principalmente na avaliação citada, a forte concentração de recursos financeiros na União e a pouca resposta dos municípios às proposições, derivadas de efetiva carência de recursos. Nesse sentido a principal conclusão referia-se à necessidade de Reforma Tributária.

Era ainda sugerido que existissem mecanismos de assistência ao setor de resíduos sólidos, relativo principalmente aos programas já existentes no BNH; - Finder e Prodisan, destinados a atender financeiramente o setor, utilizando-se os municípios como agentes promotores e/ou mutuários finais das operações.

A partir de 74, a Caixa Econômica Federal, através do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, possibilita o financiamento aos governos estaduais e municipais de soluções voltadas ao saneamento, saúde, educação, trabalho, previdência, assistência social e justiça.

Nos últimos anos, com a destinação de verba da renda líquida das loterias, e a criação da loto, tais recursos se elevaram. No entanto raramente se destinam à implantação de equipamentos voltados à disposição ou industrialização do lixo.

Em 1987, o BNDES inicia programa de financiamento exclusivamente voltado à implantação de Usinas de Reciclagem e Compostagem, visando atender 180 municípios brasileiros.

#### 4.2. Região Metropolitana de São Paulo

A Grande São Paulo ocupa uma porção correspondente a 1% do território, possui 11% da população, e é responsável por 20% do Produto Interno Bruto do país.

Em relação ao Estado de São Paulo, a Região Metropolitana da Grande São Paulo corresponde a 3,5% da área, 50% da população e das pessoas ocupadas e 52% do Produto Interno Bruto estadual.

Paralelamente à grande concentração da produção, que a configura como o maior polo industrial do Brasil, a Grande São Paulo não tem equacionado as grandes questões relativas ao oferecimento das mínimas condições de vida à grande totalidade de sua população. A metade de seus domicílios - aproximadamente dois milhões de habitações - compõe-se de padrão muito baixo de qualidade, caracterizando-se por barracos, favelas e outras habitações precárias.

A maioria da população - 62% - auferia rendimentos até 2 salários mínimos.

Internamente ao espaço metropolitano, o município da capital, os municípios da Subregião Sudeste ou Grande ABC - Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, e os municípios de Guarulhos e Osasco correspondem a 90% da população e do total das receitas públicas municipais da Região. Os demais 28 municípios, apenas 10%.

Em relação aos estabelecimentos industriais, observa-se que somente a capital concentrava, em 1980, 74% do total da Região, sendo seguida à distância, pela subregião sudeste, onde se localizam 10% destes estabelecimentos.

O total de resíduos sólidos produzidos pela Grande São Paulo - considerando-se os resíduos domiciliares, comerciais, industriais e hospitalares - correspondia em 1986, aproximadamente a 15.000 toneladas diárias, ou o "suficiente para encher o Maracanã em apenas 2 meses"<sup>13</sup>.

A coleta de lixo nos vários municípios da Região é em geral realizada de forma satisfatória, abrangendo 94% da população. No entanto, o tratamento e a disposição do lixo metropolitano não recebem o cuidado devido. Segundo informações do Jornal Participação, editado pela Emplasa, a

grande maioria dos municípios, em 86, com exceção de São Paulo, Osasco, Santo André e Mogi das Cruzes, destinavam os seus rejeitos a lixões.

Por outro lado, as soluções receptoras da maior parte do lixo urbano da capital, que é responsável pela produção de 2/3 do lixo da Região Metropolitana, encontram-se no seu limite de capacidade operacional.

Pelo estudo realizado pela Emplasa e Cetesb em 83, que se propunha a definir uma "Solução Imediata para a destinação de resíduos sólidos da Região Metropolitana de São Paulo", pipocavam nesta data na Grande São Paulo, aproximadamente 50 lixões, entre aqueles já institucionalizados pelo poder público e outros, considerados clandestinos.

Dentre estes, 24 corresponderiam a depósitos irregulares de resíduos sólidos industriais, detectados pela Cetesb em levantamentos realizados em 1980. Contudo supunha-se, na época, que deveriam existir um número bem maior de lixões clandestinos.

Sómente na Área de Proteção aos Mananciais, foram encontrados 4 destes depósitos, além de dez outros lixões.

Além dessas formas de disposição foram constatados, nesta época, 7 aterros controlados, - sendo 3 em Área de Proteção aos Mananciais; 5 aterros sanitários - todos no município de São Paulo, 3 usinas de compostagem e 3 incineradores.

Tais soluções, em conjunto com os lixões referidos, correspondiam ao destino final de 90% do lixo urbano. Os restantes 10% seriam lançados em cursos d'água, vias marginais, terrenos baldios, etc

Segundo avaliação realizada pela Cetesb, quanto ao destino dos resíduos sólidos industriais em 1980, esta ocorreria em grande parte, de forma aleatória e indiscriminada.

A partir de uma classificação quanto à resíduos industriais perigosos, o estudo conclue que o município de São Paulo é responsável por 57% do total, seguido pelos municípios de Santo André, com 12% e São Bernardo com 9%. Ao considerar a indústria metalúrgica, conclue que 50% dos seus resíduos perigosos são dispostos a céu aberto, em terrenos de terceiros ou das próprias indústrias e 13% com destino ignorado. As indústrias químicas, por sua vez, depositavam 27% de tais resíduos a céu aberto.

Em 1980, os municípios de São Paulo, São Bernardo, São Caetano, Suzano e Ferraz de Vasconcelos eram responsáveis pela maior parte dos resíduos hospitalares na Região - 80%, e os dispunham adequadamente, através da incineração. Santo André e parcialmente Taboão da Serra - responsáveis por 3% do total os encaminhavam a aterros sanitários. Os demais municípios, entretanto, dispunham o restante - 17% - em vazadouros a céu aberto.



- 1) CNDU/SEMA/ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. Anais do I Seminário Sobre Resíduos Sólidos Urbanos. 1982. pág. 41.
- 2) Palestra proferida pelo Engenheiro Luiz Carlos Moraes Rêgo, Diretor da Intec, na Terceira Reunião do Grupo de Trabalho instalada para implantação da Empresa de Limpeza Pública do Grande ABC, em 07/01/76, Processo SNM-361/76. Arquivo do Estado. fls. 97.
- 3) OGATA, Maria Gravina. Os Resíduos Sólidos na Organização do Espaço e na Qualidade do Ambiente Urbano. RJ, SEPLAN/Fundação IBJE, 1980. pág. 142.
- 4) NAVARRO, Jayro. O Megalixo da Megalópole. In: Associação Brasileira de Limpeza Pública-ABLP. Limpeza Pública. São Paulo, 1986. pág. 8.
- 5) Idem, pág. 8.
- 6) IPEA/CNPU/CETESB. Proposições Básicas para uma Política Brasileira de Limpeza Pública. III Congresso Brasileiro de Limpeza Pública e I Congresso Panamericano de Limpeza Pública. SP, 1978. pág. 33.
- 7) Idem.
- 8) CASTRO NETO, Pedro Penteado. Controle de Resíduos Sólidos Industriais no Estado de São Paulo. In: Associação Brasileira de Limpeza Pública. ABLP. Limpeza Pública, 1985. pág. 6.
- 9) Idem, pág. 3.
- 10) Alves, Alaôr Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. 1981. pag. 139.
- 11) ZULAUF, Werner E. et alii. A problemática de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. SP, Cetesb, 1983. pág. 34.
- 12) Idem.
- 13) EMPLASA. Jornal Participação. São Paulo, Emplasa, 1986.

**CAPITULO VI**  
**O CASO DO LIXO NO GRANDE ABC**

## 1. Introdução

A Região Sudeste da Grande São Paulo, a qual inclui os municípios do ABCD - Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema - além dos municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, é a segunda subregião de maior peso econômico e populacional, após a subregião central onde está localizado o município da capital.

A posição estratégica da subregião em relação ao corredor de exportação São Paulo - Santos explica o seu desenvolvimento acelerado. Origina-se a partir dos núcleos centrais de São Caetano do Sul e Santo André, que se desenvolvem devido à Estrada de Ferro Santos-Jundiaí.

Posteriormente, a construção da via Anchieta e a implantação da indústria automobilística estimula o crescimento da Sub-região a partir do município de São Bernardo do Campo.

Atualmente, internamente à Sub-região constata-se situações específicas em termos de crescimento urbano, desde por exemplo, o município de São Caetano, que se encontra totalmente saturado, até o município de Rio Grande da Serra, que possui área ainda pouco adensada.

A população desta subregião, com um total de 2.039.857 habitantes, excedia, em 87, à população de cada uma das Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Curitiba ou Belém.

Em relação à Grande São Paulo respondia, em 1986, por 19,5 % do valor adicionado; em 1980, por 11,6 % dos estabelecimentos industriais e 27,6 % do valor da transformação industrial. (Quadro I)

A densidade de geração do lixo industrial nesta Região é uma das mais altas do mundo, e, a despeito da destinação deste tipo de resíduo ser de responsabilidade direta das indústrias, qualquer solução para o problema de resíduos sólidos urbanos deverá incluí-los.

A importância dessa subregião no que se refere ao volume e consequente necessidade de destinação adequada de seu lixo domiciliar, industrial e hospitalar, exige um planejamento integrado, inclusive pelo fato de estar situada em grande parte na Área de Proteção aos Mananciais.

Em 86, no entanto, constatava-se uma verdadeira crise envolvendo os municípios mais industrializados e populosos da subregião, devido ao fechamento judicial do lixão do Alvarenga, monstruosidade denominada "O Globo", de onde extraíam sua sobrevivência perto de 2000 catadores de lixo.

Tal vazadouro a céu aberto, situado há 10 anos em Área de Proteção aos Mananciais, no município de São Bernardo, a apenas 200 metros da represa Billings - receptora de todo o seu chorume altamente poluidor, era também responsável pela disposição dos resíduos dos municípios de Diadema e São Caetano. Estes 3 municípios são responsáveis por 60 % do total do lixo da subregião.

Em setembro de 86, a pedido do proprietário da área - que requereu reintegração de posse, tendo em vista a desistência da prefeitura de São Bernardo de realizar a sua desapropriação -, o Tribunal de Justiça do Estado interditou a área, explicitando dessa forma, ao detonar a crise no setor, a própria inércia do setor público face à questão. Os prefeitos de São Bernardo e Diadema chegaram a ameaçar jogar todo o lixo de seus respectivos municípios em rodovias estaduais, caso o governo estadual não oferecesse solução para a disposição do lixo. As acusações dos vários níveis de

governo se multiplicam face à inexistência de alternativas para disposição dos resíduos e o desgaste junto à opinião da população das áreas afetadas.

Além desses municípios, Mauá - responsável por 11 % do lixo da subregião - também realizava a disposição de seus resíduos a céu aberto, com a presença de grande número de catadores, insetos e roedores, mau cheiro, poluição das águas, etc.

Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, com menor quantidade de resíduos - aproximadamente 5 % do total da subregião - os depositam em aterro controlado localizado no primeiro, dentro da área de Proteção aos Mananciais, com a presença também de catadores de materiais de possível valor comercial.

O quadro sem dúvida é alarmante, principalmente quando se tem notícias, por exemplo, de que o surto de meningite de 1975 teria sido iniciado entre os catadores do lixão de Osasco. Outros, como surto de hepatite ocorrido no município de Santo André também teria sido iniciado em vazadouro situado em Paranapiacaba

Nos estudos voltados à solução, de forma mais abrangente, a nível metropolitano, da problemática da Destinação de Resíduos Sólidos, a subregião sudeste aparece muitas vezes em destaque, o que não lhe rendeu, até o momento, atuação efetiva do setor público estadual.

A partir da análise de tais propostas e dos possíveis obstáculos à sua implementação, de 1966 até 1986, nos propomos a avaliar as interfaces entre o planejamento e a política, bem como os diversos atores envolvidos no processo.

Para isso, nos reportaremos ao processo de planejamento realizado principalmente pelo Sistema de Planejamento Metropolitano visando solucionar o problema na subregião. Em paralelo, observamos os diversos interesses que poderiam originar, contrapor-se ou apoiar o início e continuidade do processo, no sentido de transferi-lo à agenda de prioridades do governo do Estado propiciando sua efetiva resolução.

## QUADRO I

## INDICADORES ECONOMICOS

Subreg emunic	Valor Adicionado1986*	NºdeEstab. Indust. 1980**	Valor da Transf.Ind**
Município de S.Paulo	65,0	74,4	55,3%
Subregião Sudeste	19,5	11,6	27,6
Santo André	14,3	2,9	6,2
São Bernardo	7,5	3,3	12,6
São Caetano	2,2	1,7	3,3
Diadema	3,0	2,4	2,7
Mauá	2,0	0,8	2,3
Ribeirão Pires	0,4	0,4	0,4
Rio Grande da Serra	0 ,0	0,1	0,1
Demais Subregiões e Osasco	15,5	14,0	17,1
Grande São Paulo	100,0	100,0	100,0

\* Fonte Emplasa  
Sumário de Dados 87  
Dados básicos:Sec.Faz.

\*\* Fonte Emplasa  
Sumário de Dados 85  
Dados bás.:Censo Ind 80

## 2. A Década de 60: A Figura Jurídica da Região Metropolitana e a Definição de Diretrizes Gerais para o Setor de Limpeza Pública na Região.

### 2.1. O início do Planejamento Metropolitano

Os problemas decorrentes da não atuação do setor público, no sentido de fornecimento adequado do conjunto de meios de consumo coletivos necessários à sobrevivência da população nos grandes centros urbanos, agravam-se especialmente em grandes áreas conurbadas.

Os problemas considerados locais, em grande parte vinculados à reprodução da força de trabalho, portanto ao consumo social, sofrem a carência de recursos, a cada período mais acentuado. Em parte, isso se deve à sua centralização no âmbito especialmente da União.

Além disso, como se caracterizam, muitas vezes, por serem problemas que requerem soluções para a Região em seu conjunto, e que, tradicionalmente têm sido considerados como questões locais, criam-se as condições para a existência de lacunas ao nível de responsabilidade pública efetiva envolvida na sua resolução.

A primeira alusão legislativa à figura de Regiões Metropolitanas aparece em 1967, sob a égide de forte centralização de poder e recursos no âmbito federal. Instaura-se, através do parágrafo 10 do artigo 157 e, posteriormente do artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69, a possibilidade de vir a União a estabelecê-las com o objetivo de realização de serviços comuns a municípios



que independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Segundo avaliação de Fernando Régis Casério de Almeida, em sua tese de doutoramento sobre o Planejamento Metropolitano, tal artigo teria como objetivo propiciar, se necessário, a intervenção do poder federal sobre os Estados e Municípios.

No mesmo período, no Estado de São Paulo, no Governo Abreu Sodré, iniciam-se as primeiras tentativas de realizar uma abordagem regional dos problemas da Grande São Paulo, através da criação do Gegrar, Grupo Executivo da Grande São Paulo, vinculado à Secretaria de Planejamento.

A gestão Sodré apresenta-se marcada, além dessa, pela criação de novas entidades administrativas. Em relação ao nosso tema específico, há que se ressaltar a criação, em 68, do Centro Tecnológico de Saneamento Básico - Cetesb -, vinculado à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, e em 70, da Susam - Superintendência de Saneamento Ambiental -, vinculada à Secretaria da Saúde, cuja competência relacionava-se, em parte, ao combate de vetores de doenças no Estado e combate à poluição.

Os trabalhos do Gegrar buscam soluções para os problemas derivados da grande concentração urbana, especialmente enchentes e poluição. Em paralelo, executa estudos que visam a caracterização da Grande São Paulo.

Em 1970 realiza o primeiro plano abrangente da Grande São Paulo, o PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado.

## 2.2. A Iniciativa Intermunicipal no ABC.

Anteriormente à criação do Gegran, em 1964, os prefeitos da Região Sudeste - com exceção de Rio Grande da Serra -, já solicitavam que a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar - CICPAA \* - com a assessoria da Organização Mundial da Saúde, os auxiliasse na resolução da problemática do lixo urbano, especialmente quanto à sua destinação.

Segundo palestra realizada pelo presidente da Comissão, Engenheiro Antonio Pezzolo, em 1965, os estudos que vinham sendo desenvolvidos até o momento seriam parciais, "geralmente quando surgem propostas de firmas especializadas na industrialização ou incineração, propondo venda e montagem de equipamentos, porém sem o estudo completo do problema, tendo como único ponto de apoio o sucesso do sistema adotado em outras cidades ou regiões"<sup>1</sup>

O Engenheiro Prospero Ruiz, da Organização Panamericana da Saúde alertava para o fato de que os serviços de limpeza pública vinham sendo desconsiderados e mantidos dependentes de questões políticas e com poucos recursos para seu financiamento. Ressaltava o necessário papel das autoridades de saúde no desenvolvimento de tais serviços.

Segundo suas informações, através de estudo realizado na Venezuela, encontrou-se grande "influência dos serviços de limpeza pública na diminuição de moscas e dos índices de mortalidade infantil e geral, de várias cidades"<sup>2</sup>

---

\*- A Comissão Intermunicipal de controle à Poluição das Águas e do Ar, criada na região do ABC, surge a partir do Estudo SAGMACS, o qual propunha a realização de consórcios municipais.

Considerava, além disso, a importância de que tais serviços fossem prestados diretamente pelo município, tendo em vista questões de saúde pública e de organização, e que estes implantassem oficinas para reparação dos equipamentos, diminuindo as exigências quanto a novos recursos para investimentos.

O financiamento de tais serviços dependia, em geral, do orçamento global do município, não existindo taxas próprias. A sua organização vinculava-se normalmente diretamente ao prefeito, à Secretaria de Obras ou às autoridades sanitárias.

Iniciava-se como tendência, à semelhança dos serviços de água e esgoto, a utilização de empresas de serviço público, na realização da limpeza pública.

As principais formas de disposição, mais adequadas, citadas neste Seminário, referiam-se aos aterros sanitários, incineradores e usinas de compostagem. Esta última prática, apesar de já existente no Brasil, na época - em Bauru e Belo Horizonte - ainda deveria requerer novas investigações.

Quanto à incineração alertava-se para o alto custo inicial e de operação, e quanto aos problemas de poluição atmosférica.

Tendo em vista o grande número de indústrias que queima o lixo a céu aberto, na região do ABC, o Estado promulga em 13/07/64, por solicitação do CICPAA, lei proibindo tal espécie de incineração.

As propostas sugeridas elegem os aterros sanitários como a forma de Disposição Final do Lixo mais econômico e

recomendável. Tais soluções, além disso, já estariam sendo desenvolvidas de forma experimental nos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo

Ressaltam-se problemas de custo para as pequenas comunidades quanto à aquisição de equipamentos mecânicos para execução das valas e compactação do lixo e ao transporte, em que já se prenunciam as distâncias cada vez maiores para disposição do lixo. No entanto não são ainda explicitadas propostas de tratamento integrado para a região como um todo, ou a necessidade de reservar áreas para tal destinação.

### 2.3. PMDI 70: Diretrizes e Proposições para a Execução dos Serviços Comuns Metropolitanos.

O PMDI, elaborado em 1970, através de um consórcio de empresas paulistas, identifica os principais problemas que requerem atuação regionalizada e cuja resolução está fora do controle local de cada municipalidade especificamente. Tais problemas referem-se principalmente à saneamento, transportes e uso do solo.

Os elementos de referência quanto às proposições de estrutura urbana e transportes, serão fornecidos pelas diretrizes de saneamento, entre as quais se incluem esgoto, água e poluição, como segue :

" - preservar as represas Billings e Guarapiranga, bem como as represas do Sistema Cantareira e do Sistema Alto Tietê, da poluição e da ocupação urbana em suas margens, através de legislação estadual de controle do uso do solo na área metropolitana;

- preservar a represa Billings da poluição causada pelo lançamento de esgotos, através de implantação de emissários ao longo dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, e de tratamento de esgotos na represa de Pirapora;

- prevenir a ocorrência de enchentes na área urbanizada, através de controle das barragens e estações elevatórias do Sistema Light, bem como pela conclusão dos reservatórios de Ponte Nova e Taiacupeba, no Alto Tietê;

- assegurar condições adequadas da disposição final do lixo coletado pelas municipalidades na área metropolitana;

- combater a poluição do ar através de controle das principais indústrias poluidoras e de reserva de áreas adequadas à implantação industrial, mediante controle do uso do solo metropolitano;"

Em relação ao controle do uso do solo, o PMDI recomenda principalmente:

- "- desestimular a expansão urbana na direção sul e sudoeste, reorientando-a especialmente em direção a leste (Mogi das Cruzes) e nordeste (Guarulhos).

- estimular o desenvolvimento de novos centros de atividades terciárias em corredores ao longo do sistema ferroviário, capazes de absorver a expansão do setor terciário na metrópole e de viabilizar o sistema de transporte rápido de massas e, com pontos focais nas regiões de Osasco, Santo Amaro, ABC, Mogi, Itaquaquecetuba e Guarulhos.

- preservar as áreas das represas e da Serra da Cantareira para recreação da população da Area Metropolitana"<sup>3</sup> (pag. XI).

Segundo a conceituação definida no próprio Plano, as diretrizes "correspondem às orientações mais genéricas e pelas suas próprias características têm maior permanência ao longo do tempo, podendo ser alteradas nas revisões periódicas do Plano"<sup>4</sup> e as proposições "são medidas mais específicas de prazo relativamente limitado, seguindo a orientação das diretrizes recomendadas." <sup>5</sup>

Especificamente em relação ao setor de Limpeza Urbana as Diretrizes são:

"- 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 acôrdo com esquema operacional que permita 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"<sup>6</sup>.

As proposições referem-se a:

"- Criar órgão específico para promover a disposição final do lixo urbano da Grande São Paulo ou, como alternativa, atribuir essa função à SANESP.

- 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"7.

A seleção de áreas para aterros sanitários segundo as recomendações do PMDI (Anexo 4), deveriam ser efetuadas na periferia, considerando-se a urbanização na época e a previsível. Considerava que mesmo a operação desta forma de disposição mais simplificada deveria ser realizada por um órgão metropolitano, pois os investimentos e cuidados técnicos exigidos não estariam sendo observados nos aterros de lixo, então existentes na Grande São Paulo.

A decisão quanto à implantação de usinas de compostagem necessitaria de avaliação em profundidade do mercado existente, basicamente vinculado à produção hortigranjeira e extensos gramados públicos.

A proposta de unificação do tratamento do lixo ao sistema de tratamento de esgoto como forma parcial de resolução do problema também é ressaltada. Sugere-se a região de Pirapora como propícia à instalação da usina, pois esta região estaria também destinada à disposição de esgotos. Seria possível dessa forma misturar o composto orgânico derivado do lixo ao lodo proveniente dos esgotos, e minimizar o incômodo que tais formas de tratamento trariam à população do entorno.

Tal proposição vincula-se então àquela denominada Solução Integrada, de tratamento dos esgotos da Região, a qual visava diminuir a poluição dos mananciais localizados

na Grande São Paulo e equacionar os problemas de recursos hídricos e saneamento.

Segundo a proposição do PMDI para este setor, "ao invés de tratar e dispor os esgotos no Atlântico, no Tietê ou na represa Billings, propõe-se o uso para estes fins, dos vales do Rio São Miguel, do Baixo Juqueri e do Reservatório de Pirapora, situado do outro lado da Serra da Cantareira. Paralelamente destinam-se à citada Billings e aos seus afluentes funções mais adequadas ao papel que devem desempenhar no desenvolvimento regional, isto é, suprimento de água, recreação e produção de energia"<sup>8</sup>.

Somente após esgotadas as soluções voltadas aos aterros sanitários e Usinas de Tratamento, se deverá implantar Usinas de Incineração na Região, com os cuidados técnicos necessários à eliminação da poluição do ar. Devido ao alto custo de investimento requerido, tal solução deveria ser otimizada em termos de localização, visando economia de transporte.

Sugeriria-se, além disso, que fosse considerada a possibilidade de vinculação deste processo à produção de energia elétrica, e desenvolvidos estudos para a produção de blocos para serem utilizados em aterros ou fundações, derivados de prensagem do lixo. (anexo 4).

Do ponto de vista administrativo, o PMDI propunha uma estrutura de planejamento metropolitano, que seria constituída por uma superintendência de planejamento da Grande São Paulo - SUDEGRAN -, um Conselho Metropolitano Integrado e uma Diretoria que contrataria as ações de 4 companhias : COMASP (Água), SANESP (Saneamento), DERSA (vias expressas) e CONDUR (Desenvolvimento Urbano).



A finalidade do órgão metropolitano, enquanto sistema, deveria ser "planejar, coordenar, promover a execução e controlar as atividades e serviços urbanos de caráter metropolitano, coordenar e acompanhar a execução das demais atividades e serviços públicos que interessem ao desenvolvimento metropolitano"<sup>9</sup>. (75)

Assim, o órgão metropolitano, segundo recomendações do PMDI, não deveria ser uma entidade apenas planejadora, mas também coordenadora e controladora das atividades dos organismos setoriais executivos metropolitanos.

Em uma primeira etapa de implantação do sistema sugere que sejam realizados "intercâmbios informativos" e "cooperação técnica"<sup>10</sup> entre suas unidades operacionais - principalmente entre setores afins (Sanesp, Comasp, Susam).

Ressalta-se neste documento a importância da Regulamentação Sanitária estadual, de caráter restritivo, quanto às atividades consideradas prejudiciais. No entanto observa-se também que "os instrumentos normativos não devem ser superestimados na medida em que não se oferecessem dispositivos (indispensáveis à organização espacial da metrópole), que possam orientar de modo positivo a localização de outras atividades não ofensivas no plano sanitário"<sup>11</sup>.

Ao lado, portanto, do poder de polícia administrativa, surge também como propósito da entidade metropolitana "definir, aperfeiçoar e fortalecer os vínculos orgânicos entre a unidade central de planejamento e os organismos setoriais executivos"<sup>12</sup>, responsáveis pela indução do uso e ocupação do solo na Região.

As propostas para o Setor de Limpeza Pública apontavam para a elaboração e implantação de um Plano Geral de Disposição final do lixo urbano, em colaboração com as prefeituras da Região. Preliminarmente, sugeria, no 1º triênio, - 71/74, - o tratamento de 1.000 toneladas/dia de lixo, além das usinas em operação e o lançamento de 3.000 toneladas/dia em aterros sanitários. A médio prazo, - 74/80, - mais 1.750 toneladas/dia tratados ou incinerados e mais 1.350 toneladas/dia aterrados.

O custo do investimento para a obtenção de tais metas, correspondia a 1% do valor total necessário ao triênio 71/74 e 0,5 % do valor total requerido a médio prazo, englobando todos os setores de investimentos preconizados pelo PMDI nos setores de Circulação e Transportes ( 66 % a curto prazo e 62 % a médio prazo), Desenvolvimento Urbano ( 1 % e 3 %) e área de Saneamento Básico (32 % e 35 %), que incluía além do serviço relativo à Disposição de lixo, a captação e distribuição de água, coleta e disposição de esgotos, drenagem e controle de enchentes.

As fontes de recursos previstas para o setor envolviam para o 1º triênio, 71/74, recursos do município de São Paulo, (38 %), do Estado (25 %) e derivados de financiamentos (37 %). Não se previam recursos derivados da área federal.

Embora não houvesse explicitação da fonte de financiamento deduz-se que se trataria do BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento -, referido para outras áreas de Saneamento Básico.

O PMDI ressalta que a "inserção dos planos da Prefeitura de São Paulo num plano metropolitano poderá resultar numa utilização satisfatória por prazo longo de

aterros sanitários reduzindo a necessidade de recursos para usinas de tratamento e incineração"<sup>13</sup>.

### 3. Início dos Anos 70: Os Projetos Estratégicos para Implementação das Diretrizes do PMDI

A primeira mensagem do governador Laudo Natel à Assembleia Legislativa, em 31/03/71, explicita a preocupação com o controle da poluição do ar, das águas e do solo, em consonância com o Plano Nacional de Saneamento do Governo Federal.

Neste ano a SUSAM - Superintendência de Saneamento Ambiental, vinculada à Secretaria da Saúde -, que tinha entre outras atribuições o combate a vetores biológicos e hospedeiros intermediários visando o controle e erradicação de endemias, proposição de normas técnicas, treinamento, informações para atuação das unidades sanitárias e desenvolvimento de atividades de fiscalização no campo de saneamento ambiental, absorve a Comissão de Controle da Poluição das Águas e do Ar, CICPAA, que havia sido criada por iniciativa dos municípios da Região Sudeste da Grande São Paulo.

A Susam passaria, a partir de então, a responsabilizar-se pelo problema da poluição em todo o estado, realizando, inclusive, convênios com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Em 06/73, seria criada a Sabesp, através da fusão e subordinação de várias entidades que atuavam na área de

Saneamento básico\* . Para realizar o suporte tecnológico à Sabesp é alterada a Cetesb, que se tornaria Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e Controle de Poluição das Águas.

A unificação, segundo a Mensagem do Governo em 1974 "viabiliza a integração do programa estadual no Plano Nacional de Saneamento - PLANASA" <sup>14</sup>. Objetivava obter até o fim da década de 70, 80% de água e 60% de esgotos para a Região Metropolitana de São Paulo.

Nos último ano desta gestão é encaminhada à Assembleia, e aprovada, a Lei Complementar Estadual número 94, nos moldes da Lei Complementar Federal número 14\*\* , que definira diretrizes quanto ao planejamento, coordenação da execução ou a própria execução dos serviços comuns de interesse metropolitano.

### 3.1. A Subregião Sudeste como Projeto Piloto para o Planejamento Regional da Limpeza Pública

A partir de 71, após a elaboração do PMDI, o Gegran - Grupo Executivo da Grande São Paulo inicia o projeto denominado Implantação do PMDI.

O Plano realizado não se propunha a fornecer proposições a longo prazo. Ao assumir o planejamento principalmente como um processo contínuo, propunha metas

---

\* - Fusão: COMASP - Companhia Metropolitana de Água de São Paulo, SANESP - Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo, SASEC - Superintendência de Água e Esgotos da Capital, e FESB - Fomento Estadual de Saneamento Básico.

\*\* - Conforme item 2, do Cap.IV.

para o próximo triênio e algumas a médio prazo, até 80. Para um prazo maior, traçava perspectivas, que deveriam ser detalhadas ao longo do tempo.

Nas considerações a respeito do papel do Plano, o Relatório final do Projeto Implantação do PMDI o considera como elemento integrador, na medida em que, sem excluir a política das interrelações entre os agentes envolvidos na efetivação de determinada proposição, apressaria a ocorrência de ações integradas.

Apesar de não dispor de efetivo comando executivo, o planejamento Metropolitano deveria se impor pela "própria especificidade das atribuições associadas a seu nível de ação territorial" <sup>15</sup>, e por que viria a "ocupar áreas de atuação insuficiente ou imprecisamente cobertas pelas entidades públicas" <sup>16</sup>.

Além disso as atividades que viriam a ser realizadas no âmbito do Sistema de Planejamento possibilitariam maior "captação" de projetos ou programas "oportunos". Não existiriam situações institucionais particulares na busca da integração de entidades, mas sim, "situações institucionais viáveis que devem ser conduzidas e aperfeiçoadas no sentido de lograr-se um desempenho coordenado e, sobretudo, eficaz dos agentes governamentais na Região" <sup>17</sup>.

O processo requeria, segundo seus idealizadores a implementação do Sistema de Planejamento Metropolitano. Enquanto a sua institucionalização não ocorria, foram selecionados alguns programas prioritários derivados das Diretrizes do Plano, como forma de iniciar o processo.

Tais programas deveriam ser conduzidos com a participação dos órgãos de atuação setorial e os municípios envolvidos. Os projetos derivados enquadram-se

principalmente em 4 categorias: "projetos normativos", "projetos ligados à Documentação da Região", "projetos de urbanização parcial" e "projetos estratégicos" 18.

Os projetos estratégicos objetivavam "diretamente a implantação das diretrizes principais do Plano Metropolitano e dos quais estas dependem para sua efetivação" 19. Consideram-se entre estes, os projetos que derivam das diretrizes e proposições no campo de saneamento básico, o quais incluem aquelas referentes à Limpeza Urbana.

A metodologia adotada para o início da efetivação de tais diretrizes, segundo a comunicação apresentada no VII Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária por técnicos vinculados ao Gegran, considerava a distinção do problema na Região Metropolitana entre cidades conurbadas e cidades isoladas; certa homogeneidade dos aspectos vinculados à problemática nas diversas subregiões ; possibilidade de atuar em relação ao transporte e disposição dos resíduos sem afetar a coleta, necessidade de participação das prefeituras e entidades públicas envolvidas.

As reivindicações dos prefeitos e a gravidade do problema, aliadas à considerações acerca do pioneirismo do projeto que recomendava a conveniência de iniciar os trabalhos por uma sub-região, , justificaram o início da efetivação das diretrizes do PMDI, através da sub-região Sudeste da Grande São Paulo. No entanto, tal projeto não deveria perder de vista o objetivo final que era, pelo menos, a solução integrada para as cidades conurbadas.

Nesta ocasião, era especificado que, após a conclusão do projeto piloto nesta sub-região, seriam extrapolados "os objetivos para toda a região metropolitana, através de solução integrada para as cidades envolvidas pela mesma

trama urbana e de soluções individuais para as cidades isoladas" 20.

O estudo recomendado foi realizado através de convênio entre a Secretaria de Economia e Planejamento, Gegran, as prefeituras envolvidas, e a SUSAM - Superintendência de Saneamento Ambiental, e acompanhamento do SANESP - Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo -, CETESB - Centro Tecnológico de Saneamento Básico, IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas e da Prefeitura de São Paulo.

A Empresa contratada - Serete S.A. Engenharia -, a partir de 72, até 06/74, elaborou o projeto em duas etapas. Na primeira realizou o estudo da população, levantamento quantitativo e qualitativo dos resíduos sólidos, estudo do mercado de composto e localização de áreas para aterros. A segunda etapa objetivava a definição do sistema de destinação final dos resíduos sólidos do ponto de vista técnico e econômico, a elaboração dos projetos dos aterros sanitários, as especificações das usinas de incineração e de compostagem e a definição institucional da entidade mais adequada para administrar o sistema para toda a Região da Grande São Paulo.

A análise da Sub-região considera as especificidades, em termos de crescimento de cada um dos municípios. Observa que São Caetano estaria rapidamente saturado; Santo André e São Bernardo, em processo de crescimento desacelerado, estariam saturados até 1995; Diadema e Mauá ainda em fase de crescimento acelerado, mas também saturados até 1995; e Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, municípios também em fase de crescimento acelerado, mas sem saturação prevista até aquele ano.



O relatório final do projeto elaborado alerta para o fato de que estaria apresentando um "plano de ação para ser iniciado imediatamente, assim como metodologia de como rever, periodicamente, o plano, com o correr do tempo"<sup>21</sup>. Ao considerar possíveis alterações no sistema viário ou avanços tecnológicos não detectáveis no momento presente, enfatizava que "o planejamento é uma atividade contínua que trabalha com projeções que devem ser constantemente revistas" <sup>22</sup>.

O Diagnóstico da situação da Sub-região para o ano de 1973, detectava o quadro a seguir, para os sete municípios.

O município de São Bernardo destinava a totalidade dos resíduos coletados pela prefeitura e por alguns produtores diretos - Indústrias, etc., - além dos resíduos hospitalares, a vazadouro, próximo à favela de grandes proporções, cujos moradores viviam da atividade de catação de resíduos passíveis de reutilização.

Observava possibilidades de deslizamentos sobre as favelas, grande ocorrência de vetores de doenças e fogo contínuo. Segundo o relatório, a questão era agravada pela presença de depósitos de comerciantes que adquiriam o material dos favelados e pessoal da coleta de lixo.

Em Santo André, o destino dos resíduos inclusive hospitalares era realizado em aterro controlado, desrespeitando-se parcialmente as exigências do aterro sanitário, observando-se grande parte dos malefícios causados pelos lixões.

Mauá despejava tanto os resíduos domiciliares quanto os hospitalares a céu aberto, ou, em condições de tempo favorável, os encaminhava a 5 chácaras no município de São Paulo. São Caetano e Diadema também os depositavam em

chácaras, o primeiro no município de São Paulo e Diadema, no próprio município.

Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra executavam simples descargas dos resíduos domiciliares e hospitalares, em terrenos dos próprios municípios.

Em todos os municípios observava-se a presença de alta proliferação de moscas e roedores, inclusive naqueles onde é efetuada a sua destinação à chácaras, com os agravantes decorrentes de sua utilização para a engorda de animais. Também em todos eles observava-se a poluição das águas superficiais.

A atividade de catação foi encontrada em todos os municípios, em escala reduzida, à exceção de São Bernardo, onde se observou a própria formação de favelas dos catadores.

Segundo análise de Maria Gravina Ogata, a partir de 1974, quando entram em funcionamento, no município de São Paulo, vários aterros sanitários em substituição aos lixões, "promoveu-se automaticamente a expulsão de grande contingente populacional para os municípios vizinhos, onde proliferava esta modalidade de destino dos resíduos ...o município de São Paulo jogou seu quarto de despejo para os demais municípios da Grande São Paulo" <sup>23</sup>.

Os resíduos industriais, que "deveriam ser encaminhados ao aterro mantido pela prefeitura ou enterrados pelo próprio produtor, são em grande parte, contrariando as informações, descarregadas a esmo, em área ou mesmo em terrenos baldios, a critério em geral do motorista que efetua o transporte" <sup>24</sup>. Destacam-se as descargas efetuadas na divisa de Diadema e São Bernardo e na estrada do Alvarenga, em Diadema, em áreas alugadas pela Volkswagen.

A primeira etapa do projeto, ao ser concluída, sugere a suspensão imediata da destinação exercida em São Bernardo, São Caetano, Diadema e da entrega a chacareiros, realizada pelos municípios de Ribeirão Pires e Mauá. Propunha a tolerância até nova solução, do aterro de Santo André, e da simples descarga de Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires.

A partir dos estudos realizados relativos à composição e características, origem e evolução dos resíduos, mercado para composto na região, tecnologia e custos envolvidos nas diversas soluções possíveis, a consultora sugere a curto prazo, até 80, também em função da emergência que a situação requeria, a implantação de 3 aterros em 1975. Um deles em Diadema - denominado A6 - com capacidade de operação até 1985 - atendendo os municípios de São Bernardo e Diadema, e dois contíguos em Santo André - A2 e A5 - com capacidade de operação até 1988, atendendo aos demais municípios da Sub-região.

Os projetos executivos dos 3 aterros foram realizados também pela Consultora.

EM 1980, deveria ser implantada Usina de Compostagem em Diadema com capacidade de 100 toneladas. Tal usina não se justificava apenas em termos estritamente econômicos em relação ao próprio empreendimento, tendo sido incluída devido a outros critérios, como sua importância para chácaras e parques. Sua localização visava o acesso à entrada do lixo e à retirada do composto. Além disso, sua proximidade ao aterro A6 possibilitaria maior vida útil ao aterro, dada a considerável redução do volume de lixo que a usina propiciaria.

Como solução a prazo mais longo, propunha-se que até 1988 fosse construído um grande incinerador de 3.000 toneladas/diárias em Santo André, em 3 módulos de 1.000 toneladas/diárias cada, a serem construídos em sequência. O primeiro módulo já deveria estar concluído em 1980. A proximidade aos aterros sanitários A2 e A5 visava a destinação de seus resíduos - escória e cinzas - e o prolongamento do horizonte da utilização desses aterros.

Tal situação, deveria, no entanto, dado o longo prazo previsto, ser comparada a outros métodos cuja tecnologia permitisse maiores vantagens naquela altura.

Outras soluções não foram consideradas adequadas no período de tempo considerado tendo em vista as perspectivas visualizadas. E o caso, por exemplo, da vinculação da solução ao sistema de esgotos, devido à reduzida capacidade da rede instalada na sub-região, e à não existência de qualquer tratamento antes do seu lançamento nas águas.

As estações de transbordo - nos 20 anos considerados, de 75 a 95 - não foram consideradas eficientes, tendo em vista as curtas distâncias e quantidade de lixo envolvida.

### 3.2. A Estrutura Administrativa para Contornar a Indefinição quanto à Titulariedade da Prestação de Serviços e as Vantagens da Solução Proposta.

A análise a respeito da estrutura administrativa a ser proposta ressaltava, principalmente, as dificuldades quanto à identificação precisa da titulariedade da prestação do serviço de Limpeza Pública na Região Metropolitana.

A recém editada Lei Complementar número 14/73, caracterizava o interesse regional na prestação de tais serviços. Como se tratava de municípios pertencentes a um mesmo Estado, estaria configurada, de acordo com as análises efetuadas, a competência estadual.

A dúvida, no caso, seria se tal competência era privativa, já que, "se assim não fosse, inexistiria razão para a outorga de incentivos, cogitados no artigo sexto da Lei Complementar, à execução, pelos municípios, justamente dos serviços comuns reputados como de interesse metropolitano" <sup>25</sup>. Dessa forma, se o município resolvesse abrir mão de tais incentivos, estaria o Estado obrigado a atender todas as etapas relativas a Limpeza Pública, já que a citada lei não as delimitou.

De qualquer forma, como tal serviço também é definido como de peculiar interesse dos municípios, haveria várias interpretações acerca da competência dos diversos agentes do setor público envolvidos.

Sendo assim, a proposição relativa à administração do sistema que requeria a necessária institucionalização de entidade "se não vier a assumir caráter nitidamente contemporizante, será objeto de desmedidas oposições" <sup>26</sup>.

As várias modalidades institucionais foram analisadas, sendo propostas as hipóteses de empresa pública ou sociedade de economia mista. Como vantagens consideravam-se a autonomia administrativa - quadro próprio de pessoal, salários fixados pelo mercado de trabalho e sob a legislação trabalhista, aquisição de bens independente de licitações, adequação da estrutura ao tipo de atividade - e autonomia financeira - contabilidade própria, "cobrança de preços pelos produtos, possibilidade de obtenção de lucros,

elaboração orçamentária independente de aprovação legislativa" <sup>27</sup>, que tais modalidades propiciavam.

Além disso, poder-se-ia superar o problema advindo da questão de competência sobre a prestação dos serviços na medida em que o seu capital seria integralizado, segundo critérios a serem estabelecidos, pelos municípios envolvidos, consensualmente, evitando-se o caráter de obrigatoriedade pelo estado.

Quanto aos recursos financeiros operacionais, seriam obtidos através do pagamento dos municípios pelos serviços prestados pela empresa.

Os municípios seriam considerados como usuários - e não a população diretamente envolvida. A garantia do pagamento seria a própria possibilidade de interrupção do recebimento dos resíduos sólidos do município inadimplente e a transferência da responsabilidade pelo destino dos seus resíduos a ele próprio.

Outra fonte importante de recursos poderia ser auferida a partir da prestação de serviços às indústrias. Tal fato, no entanto, deveria aguardar a ocorrência de tratamento específico pela área federal, no que se referisse à "poluição ambiental" \* .

A política de preços possibilitada pela implementação de uma empresa do poder público diretamente atuando sobre o atendimento dos serviços de varrição e coleta apresentaria em média, um benefício de aproximadamente 20% a menos nos

---

\* - Tal questão também é considerada, pela Lei 14/73 como de interesse Metropolitano, "na forma do que dispuser a lei federal".

preços a serem pagos pela prefeitura e, em última análise, pela população.

As análises efetuadas pela Serete, e assumidas pela Intec, demonstram que o mark-up médio para os serviços de varrição proposto pelas empresas permissionárias onde se incluem custos administrativos e de capital seria, segundo as últimas concorrências realizadas em 75 nos municípios de São Bernardo e Santo André, de 40% contra um valor de 13%, possível quando os mesmos serviços fossem prestados pela empresa.

Nos casos dos serviços de coleta, a empresa poderia trabalhar com o mark-up de 6%, contra 30 a 35% normalmente exigidos por permissionárias privadas.

Em função dos contratos já assumidos pelas prefeituras, as proposições quanto à política operacional da empresa previam para um horizonte de 5 anos, progressivo aumento de participação da empresa através da execução direta também dos serviços de coleta e varrição, em detrimento deste fornecimento através das permissionárias privadas. De uma participação direta correspondente a cerca de 34% do total da varrição em km em 75, pretendia alcançar em 79, 85% do total, incorporando inclusive a extensão de ruas que não eram servidas (34%). Apenas 15% do total das atividades neste ano, seriam então realizadas por empresas privadas. (Quadro II).

Em relação à coleta domiciliar, as proposições objetivam elevar a participação da atuação direta da empresa pública, de 41% do total coletado em 75 - considerando-se

Quadro II      Participação da Empresa Pública no Fornecimento  
de Serviços

Varricão na Subregião Sudeste. (em 1000 km)

	1975		1979	
Empresa Pública	183	34%	672	85%
Permissionária Privada	169	32%	116	15%
Não Varrido	182	34%	-	-
Total	534	100%	788	100%

Coleta de Lixo Domiciliar (em 1000ton.)

Empresa Pública	119	41%	250	74%
Permissionária Privada	89	31%	75	22%
Não Coletado	82	28%	12	4%
Total	290	100%	337	100%



inclusive 28% dos resíduos que não são coletados -, para 74% em 79, reduzindo a tonelagem não coletada a apenas 4% e absorvendo as atividades das empresas privadas permissionárias, que passariam a responsabilizar-se apenas por 22% do total.

Dessa forma, até 1979, no caso da varrição, as empresas permissionárias teriam uma redução de 31% da extensão em ruas atendidas e, nas atividades de coleta, uma redução em 15% do total coletado, em 1975.

No período em que tais propostas foram apresentadas apenas Santo André, Ribeirão Pires e Diadema realizavam tais atividades diretamente. Em São Caetano, Mauá, Rio Grande da Serra e 70% do total de São Bernardo., eram totalmente efetuadas através de empreitada.

As atividades da empresa pública a ser criada visariam também a coleta dos resíduos industriais. Assim, a sua responsabilidade futura incluiria a coleta de lixo domiciliar, comercial e industrial; limpeza de logradouros públicos e destinação final de tais resíduos. Além de eliminar os lixões, forneceria maior "tranquilidade aos municípios de terem um serviço regular em dias e horários certos" <sup>28</sup>, garantia que nem todas as empresas permissionárias forneciam naquele período\* .

---

\*- Como exemplo, é citado em palestra realizada pela Intec, aos prefeitos da Região, os caso da empreiteira que atende os serviços de varrição dos municípios de São Caetano e Mauá, muito criticada pelos moradores <sup>29</sup>.

Nesta mesma época, em 1974, a prefeitura de São Paulo realizava o projeto RARES - Recuperação de Áreas com Resíduos Sólidos -, ligado ao projeto de retificação do Rio Tietê. Tal projeto se propunha a aterrar áreas adjacentes ao rio, liberando-as para urbanização no vetor Leste, considerado preferencial pelo PMDI.

Logo após a divulgação dos estudos realizados pela Empresa Serete, o Gegran recebe solicitação da Secretaria de Serviços Municipais de São Paulo, para complementar tais propostas no sentido de verificar as implicações financeiras que significariam a inclusão dos municípios de São Paulo e Guarulhos na empresa.

Neste sentido o Gegran contrata a Empresa Intec, objetivando a ampliação da proposta, consubstanciada agora na Empresa Metropolitana de Limpeza Pública S.A.\*

Ampliava-se, neste sentido, os próprios serviços prestados. Propunha-se, nesta nova etapa, em função do vulto dos serviços a serem prestados ao município da capital, a sua participação em 50% do capital e o restante a ser distribuído entre as demais prefeituras de acordo com os respectivos orçamentos.

Nas considerações gerais sobre as atividades da Empresa Metropolitana de Limpeza Pública S.A. novas proposições quanto à destinação dos resíduos dos municípios de São Paulo e Guaulhos - relativas ao aterro sanitário de Engenheiro

---

\*- Propunha-se que a operação da empresa ocorresse de forma descentralizada, através de 4 sedes distritais e uma central.

Goulart \* (Projeto Rares), 2 usinas de transbordo e 1 usina de compostagem em Santo Amaro -, seriam acrescidas àquelas já propostas para destinação dos resíduos da Sub-região sudeste da Grande São Paulo.

Várias reações das prefeituras envolvidas se sucedem a tais propostas. De início, há um consenso quanto à necessidade da criação de uma ou mais empresas metropolitanas de limpeza pública, sem a participação acionária do Estado.

Algumas prefeituras discordam quanto à participação da prefeitura de São Paulo, a qual, da mesma forma que a participação acionária do Estado, poderia acarretar um "gigantismo" das estruturas, que poderia trazer maior ineficiência aos serviços, ao invés de aperfeiçoá-los. Discordam, dessa forma, quanto à dimensão e área de atuação da empresa.

Outras prefeituras divergem quanto ao critério a ser adotado na composição do capital social. Entre estas algumas - cuja produção de lixo tendia a se estabilizar - propõem que o critério deva referir-se à população. Municípios menores propõem que este se relacione ao orçamento municipal.

Em função de tais reações, o Gegran contrata novamente a Intec, para refazer a análise de viabilidade, no sentido, dessa vez, de duas empresas por ações: Empresa

---

\*- Os custos de execução deste aterro não estariam incluídos na projeção financeira, pois os recursos financeiros derivados do plano de recuperação e urbanização da Região Leste do Município de São Paulo, seriam usufruídos apenas pela Emurb.

Intermunicipal de Limpeza Pública São Paulo e Guarulhos e a Empresa Intermunicipal de Limpeza Pública do Grande ABC.

O relatório referente às proposições para a implementação da Empresa do Grande ABC considera a possibilidade de financiamento parcial pelo BNH - através do programa FINDER, a partir de 76. A condição exigida pelo Banco, de prévia adesão ao PLANASA \*, pelos municípios a serem beneficiados com recursos do Banco, teria sido atendida, em fins de 74, através de convênio celebrado entre o BNH e a Sabesp, com o objetivo de fixar condições para realização do Programa de Abastecimento de Água de São Paulo.

A análise financeira, tendo em vista as estimativas quanto à evolução dos custos operacionais e receita líquida, programa de investimentos exigidos e política de preços, considerou o empreendimento viável. A sugestão quanto à repartição das ações entre os sete municípios da Sub-região, atendia aos critérios de participação de cada município na produção global de lixo da sub-região e da dimensão e tendência de crescimento do orçamento anual de cada município, sendo proposta a seguinte participação percentual: Santo André, 35%; São Bernardo 25%; São Caetano do Sul, 20%; Mauá, 9%; Diadema, 8%; Ribeirão Pires, 2% e Rio Grande da Serra, 1%.

---

\*- A qual vinha sofrendo resistência por parte dos municípios de Sub-região Sudeste.

#### 4. 75/78: A Implantação do Sistema de Planejamento Metropolitano e as Hipóteses de Políticas Alocativas

##### 4.1. Desenvolvimento de Novas Tecnologias e as Tentativas de Influenciar a Política Federal para o Setor

Logo no início do novo período que se segue, a Cetesb - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - incorpora a SUSAM - Superintendência de Saneamento Ambiental - órgão ligado até então à Secretaria da Saúde.

As questões relativas ao saneamento básico passam a vincular-se totalmente ao campo definido como proteção ao meio ambiente, que já vinha assumindo características próprias, desvinculadas das questões tradicionalmente consideradas pela Secretaria da Saúde. Tais características determinaram a necessidade de buscar e efetivar novas técnicas - na maioria dos casos, de engenharia - de resolução dos problemas sanitários.

Em 76 é promulgada a lei 997, de 31/05, e respectivo decreto regulamentador, número 8.468, de 08/09, que trata da prevenção e controle da poluição das águas, do ar e do solo e da competência da Cetesb em relação à aplicação da legislação, de caráter normativo e fiscalizador. Cabe-lhe também, "estabelecer e executar planos e programas de atividades de prevenção e controle da poluição", (inciso I, do artigo sexto do Decreto 8.468).

No período considerado, de 75 a 78, iniciam-se estudos, por parte da Cetesb, no campo de controle da poluição do solo. Tal atuação se referia especificamente ao

desenvolvimento de tecnologia na área e assessoria a entidades públicas e privadas relacionadas às condições de disposição dos resíduos.

As atividades exercidas pela Companhia, a partir da criação de uma Diretoria de Tecnologia de Resíduos Sólidos\* interrelacionam-se às próprias atividades da Associação Brasileira de Limpeza Públicas - ABLP -, entidade criada em 1969, objetivando congregar profissionais da área-, e confluem para articulações junto ao CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana e IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social.

O documento "Proposições Básicas para uma Política Brasileira de Limpeza Pública", apresentado ao III Congresso Brasileiro de Limpeza Pública e I Congresso Pan-Americano de Limpeza realizado em São Paulo, em agosto de 1978, é realizado por tais entidades conjuntamente.

---

\*- O Diretor da Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Básico e de Defesa do Meio Ambiente - Cetesb, no período é o presidente da ABLP - Associação Brasileira de Limpeza Pública, Engenheiro Werner Eugenio Zulauf.

Além da propagação da importância do setor \*, os vários Seminários\*\* realizados neste período denunciavam a falta de legislação sobre o controle da poluição ambiental provocada por resíduos sólidos, a necessidade de estabelecer formas legais de custeio dos serviços de limpeza pública, através da cobrança de tributos específicos e a dificuldade na obtenção de créditos oficiais para o setor. Tal situação, segundo as prefeituras, causaria déficit para manutenção do serviço, obrigado a apelar para crédito privado com altos juros. Queixavam-se, além disso, dos exagerados preços cobrados pelas empresas concessionárias, especializadas na área (DGABC - 01/04/78).

Em 1978, a CNPU declarava a intenção de próxima abertura de linhas de financiamento para o setor, inclusive a fundo perdido\*\*\*. (01/04/78).

De acordo com as considerações de Werner Zulauf, já em 1976 aguardava-se a regulamentação de linhas de financiamento a serem fornecidas pelo BNH. A política tarifária seria, conforme vislumbrava, "a pedra angular dos

---

\*- A "Carta de Caxias do Sul", documento elaborado a partir dos trabalhos realizados no V Seminário Nacional de Limpeza Urbana, Resíduos Sólidos, Destino Final e Meio Ambiente realizados naquela cidade, preconizava que fosse incluído no anteprojeto de lei sobre o Desenvolvimento Urbano, a coleta de lixo como uma das características do perímetro urbano.

\*\* - Como exemplo: V Seminário Nacional de Limpeza Urbana, Resíduos Sólidos, Destino Final e Meio Ambiente - (Caxias do Sul, 1977); Seminário sobre utilização dos Recursos Naturais e Proteção do Meio Ambiente - Resíduos Sólidos, Desenvolvimento e Meio Ambiente - (Limeira, 1977); Seminário sobre Limpeza Pública em Áreas Metropolitanas. (Santo André, 1978); etc.

\*\*\* - Que seriam provenientes principalmente do FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

financiamentos do Banco, como ocorreu para outras atividades\* .Tendo em vista, no entanto a situação das populações de regiões menos desenvolvidas, as tarifas deveriam ser flexíveis, não se vinculando a uma política rígida de viabilidade econômico financeira das empresas a serem criadas.

As entidades voltadas ao planejamento do setor alertavam para a necessidade de previsão, nos Planos Diretores Municipais, de "áreas relativamente próximas das cidades e com dimensões que permitiam implantar todo o sistema de destino final, com perspectivas para muitos anos, desde usinas de compostagem, incineradores e o indispensável aterro sanitário. Em casos especiais, se a tendência de urbanização da vizinhança for grande, (conviria) aplicar restrições de uso, através de legislação de uso do solo, para a faixa de solo onde podem ocorrer danos ao meio ambiente decorrentes das atividades de Destino Final do lixo, especialmente da produção de composto... Os Planos Diretores devem abordar a defesa do Meio Ambiente com diretrizes claras e não como simples descrições da realidade existente, esta, normalmente, destituída de qualquer orientação técnica, especialmente no que se refere à disposição final dos resíduos sólidos" <sup>30</sup>.

Outras entidades estaduais voltadas à pesquisa de energia alternativa iniciam vários estudos também neste período.

O IPT inicia programa de gás combustível derivado de resíduos urbanos objetivando o desenvolvimento de capacitação técnica para a construção de usinas de gás metano.

---

\*- Como habitação e Saneamento.



Em março de 1978, a Cesp informa sobre os estudos que estaria desenvolvendo naquele ano relativos à viabilidade de produção de energia térmica a partir da combustão do lixo. Insere-se em novo programa da Empresa que visa coordenar e orientar a pesquisa sobre fontes de energia não convencionais\* . (OESP - 10/03/78).

Os resíduos coletados, conforme as proposições apresentadas naquela data, seriam transportados até as margens dos rios Pinheiros e Tietê, sendo levados até a futura usina energética por via fluvial.

#### 4.2. A Difusa Competência do SPAM

A partir de 75, o Sistema de Planejamento Metropolitano, institucionalizado com base na Lei Complementar Federal número 14/73, e da Lei Complementar Estadual número 94/74, inicia suas atividades. Como elemento de coordenação terá a Secretaria de Negócios Metropolitanos e como órgão técnico, a Emplasa - Empresa Metropolitana de Planejamento S.A. Participa ainda do sistema, o Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento e, vagamente citado: "outros órgãos e entidades atuantes na Região Metropolitana da Grande São Paulo, diretamente relacionados com os serviços comuns de interesse metropolitano" (inciso VI, do artigo segundo do Decreto número 6111, de 05/05/75, que regulamenta a Lei Complementar número 94).

---

\*- De forma tímida, tendo em vista que apenas 0,5% do orçamento da empresa voltar-se-ia neste ano à pesquisa de tais fontes de energia. (FSP - 10/03/78).

A Secretaria de Negócios Metropolitanos possui competência\* em alguns casos muito similares àquelas do Codegran - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo. Muitas das iniciativas relativas ao fornecimento adequado dos serviços comuns de interesse metropolitano à população da região é de sua responsabilidade. No entanto, o fato de não possuir sob seu comando executivo muitas das entidades setoriais que atuam neste fornecimento, exige que tais iniciativas sejam ratificadas pelo Codegran, através da própria figura do governador de Estado, que o preside.

Tal dependência se acentua ainda mais, quando se observa a pouca disponibilidade de recursos que o Fumefi têm obtido desde então, para a promoção de tais atividades.

A criação da Emplasa, em substituição ao próprio Gegrans, visaria obter, de acordo com seus próprios idealizadores e técnicos do Gegrans\*\*, maior flexibilidade e melhores condições operacionais, principalmente no que se referia aos melhores salários que poderiam ser pagos, possibilitando a constituição de uma equipe técnica de alto nível.

A criação da Secretaria de Negócios Metropolitanos e a vinculação da Emplasa a esta, e não à Secretaria de Planejamento, inviabilizou a proposição original. A efetiva coordenação dos investimentos setoriais na Região, significaria a existência de uma segunda Secretaria de Planejamento Estadual.

---

\*- Ver item 5.2. Formato Institucional do Planejamento Metropolitano.

\*\* - De acordo com as entrevistas realizadas por Fernando Regis Caserio, em sua tese de doutoramento sobre o Planejamento Metropolitano.

No âmbito do setor de planejamento estadual criam-se hipóteses de duplicação de competências.

Além disso, no interior do próprio Sistema de Planejamento Metropolitano, delineiam-se as condições para a ocorrência de duplicações de atividades. A Secretaria de Negócios Metropolitanos, criada com a perspectiva de ser apenas uma Secretaria Extraordinária, com toda a assessoria prestada pela Empresa Técnica, acaba se configurando em organismo separado daquela.

A impossibilidade definida pela Constituição Estadual de acúmulo dos cargos de presidente da Emplasa e Secretário dos Negócios Metropolitanos, derivaria duas estruturas, com dois staffs diferenciados.

Embora mais visíveis, estes dois casos não são os únicos no interior do sistema.

A criação de organismos de suporte ao Consulti - a Secretaria do Consulti, e consequentemente a existência de um Secretário do Consulti que requer por sua vez um staff específico -, e ao Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - com a existência também de Secretário, responsável pelo gerenciamento dos recursos -, derivam possibilidades de orientações diversas no interior do sistema.

Embora tais unidades se vinculem todas ao Secretário de Negócios Metropolitano, a inexistência de procedimentos institucionalizados integradores das ações destas unidades centrais do sistema levou a que eventualmente ocorressem situações em que a Emplasa realizava projetos não definidos pela Secretaria, desconhecidos do Consulti - Conselho Consultivo de prefeitos - e que não recebiam apoio para

implementação por parte deste ou do Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento.\*

A despeito de tais considerações, a instalação deste sistema, com a atuação de uma Secretaria de Estado exclusivamente voltada ao planejamento e coordenação, e até mesmo à execução de serviços comuns de interesse metropolitano, abriria novos campos de atuação do Estado\*\*

Novas hipóteses poderiam surgir de uma entidade executiva de âmbito regional e que objetivava o planejamento integrado da Região. A despeito de possíveis diretrizes que se poderiam contrapor àquelas elaboradas e implementadas pelas entidades setoriais competentes nos diversos setores nos quais já estariam atuando concretamente\*\*\*. Novas perspectivas, principalmente onde ainda não se verificasse a atuação do governo estadual poderiam ser incentivadas. O caso da Limpeza Pública é uma delas.

O novo período de governo, compreendido entre 1975 e 1978 será caracterizado, no que se refere às atividades do sistema de planejamento e administração da Região Metropolitana de São Paulo, a despeito de outras tentativas, por uma atuação basicamente normativa, em que se destacam a

---

\*- A atual gestão, que se iniciou em 87, unificou a Secretaria do Consulti e Fumefi, existindo agora, um só secretário para as duas entidades.

\*\* - As considerações acerca do papel do planejamento metropolitano explicitadas no "Relatório Final do Projeto Implantação do PMDI" ressaltam tal aspecto. (Conforme item 3.1.)

\*\*\* como é o caso por exemplo da decisão pela solução quanto à destinação de esgotos denominada SANEGRA em contraposição às diretrizes do PMDI, que sugeriam a Solução Integrada

## Legislação de Proteção aos Mananciais e a Legislação de Desenvolvimento e Zoneamento Industrial.

Apesar do avanço que significou, em termos normativos, a proteção das áreas próximas aos mananciais da Grande São Paulo, tal intenção somente poderia se concretizar a partir de um conjunto de ações positivas do poder público. Tais ações deveriam promover a consolidação de atividades condizentes com o objetivo de preservação e a participação do sistema na definição de políticas de uso do solo. A alocação de investimentos públicos voltado às demais áreas da Região deveria absorver os usos proibidos nas áreas de proteção.

Segundo considerações formuladas por Sérgio Zaratini na avaliação quanto à implementação de diretrizes do PMDI, "singularizou-se a um só tempo, o objeto da proteção e preservação pretendida... (definindo-se os) meios para tal proteção apenas sob a forma de normas de uso do solo e de proteção nas áreas das bacias daqueles mananciais, cujo teor é essencialmente restritivo"<sup>31</sup>.

Além de tal atuação, principalmente normativa, destaca-se também, neste período, a criação da EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos. Através do planejamento, coordenação da implementação e operação e proposição da política tarifária relativa aos serviços compreendidos no Sistema Metropolitano de Transporte Público de Passageiros tal entidade poderia tornar-se instrumento efetivo de intervenção na área urbana.

A atuação do Sistema Metropolitano, neste período, também se destaca pela tentativa de efetivar proposições metropolitanas relativas à Limpeza Pública.

Tal problemática alcança, efetivamente, a agenda política estadual.

O governador Paulo Egidio Martins encaminha à Assembléia Legislativa do Estado, em outubro de 1976, projeto de lei que dispõe sobre a criação da Empresa de Limpeza Pública da Sub-região sul da Grande São Paulo S.A. - LIMPESUL. No entanto, o próprio governador o retira, apenas um mês após o seu encaminhamento, na mesma ocasião em que recebia manifestações favoráveis daquela casa.

#### 4.3. LIMPESUL ou Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos: A Dupla Visão no Interior do Sistema de Planejamento

A partir das atividades desenvolvidas pela consultora contratada pelo extinto Gegrar, entre 72 e 74, a Secretaria de Negócios Metropolitanos iniciaria as ações visando a implementação da Empresa de Limpeza Pública. Primeiramente seria criado Grupo de Trabalho Interno, constituído apenas por técnicos da S.N.M. e EMPLASA.

O relatório deste Grupo ressalta o fato de que, se a competência pelo atendimento dos serviços de limpeza pública em Regiões Metropolitanas é do Estado, deveria ser observado o Decreto Lei número 07 de 06/11/69 que determina a obrigatoriedade do Estado participar, majoritariamente, nas entidades em que centraliza ou descentraliza sua ação.

O governo do Estado de São Paulo deveria possuir, dessa forma, no mínimo, 51% das ações da futura empresa.

Em relação aos aspectos técnicos, o grupo de trabalho coloca-se contrário à criação de empresas intermunicipais. Citando as diretrizes do PMDI, considera que as soluções

para o problema dos resíduos sólidos na Região deveriam ser considerados a partir de dois grupos de municípios: os que fazem parte da área conurbada e os demais. Segundo os técnicos, mera justaposição das propostas parciais não seria a melhor solução para a Região Metropolitana em seu conjunto

Segundo o relatório citado "tratar os problemas de Limpeza Pública a nível municipal, ou de um grupo de municípios, constitui visão sub-regional incompatível com a política a ser implementada por empresa de âmbito metropolitano" <sup>32</sup>.

Além disso, a recém editada legislação de Proteção aos Mananciais inviabilizava a localização de soluções voltadas à destinação final do lixo na área protegida, impedindo o aterro sanitário proposto pela consultora, localizado no município de Diadema, às margens do Reservatório Billings. Novas soluções deveriam ser consideradas, não apenas para a Sub-região Sudeste mas para a Região Metropolitana em seu conjunto.

Face à tais considerações, o grupo elege como prioridade a realização do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana e posterior criação de uma Empresa Metropolitana de Limpeza Pública S.A., para implementá-lo. No caso de situações mais urgentes, deveriam ser realizados convênios entre a S.N.M. e as prefeituras visando o seu

rápido equacionamento a curto prazo, através de recursos do BNH\* .

Tais conclusões, todavia, não são acatadas por parte da cúpula dirigente do sistema, que considera oportuna a criação da Empresa Pública do ABC a qual "evidentemente evoluirá para Empresa Metropolitana" <sup>33</sup>.

Para isso, seria necessário que sua constituição levasse em consideração tal aspecto\* .

O Diretor da área de controle de poluição da Cetesb, Werner Zulauf, também apoiava tal decisão. Segundo ele: "é melhor mesmo a empresa começar pequena e ir crescendo à medida em que realmente tive capacidade para absorver outros municípios ou outras subregiões" (OESP - 18/01/76).

Quanto aos estudos para realização do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, segundo o dirigente da assessoria técnica da S.N.M, Rodolpho Mansueto Dini, tratar-se-ia de competência da futura empresa a ser criada. Iniciam-se dessa forma, em 01/12/75, as reuniões com representantes das prefeituras envolvidas - através do grupo de trabalho - visando a implementação da Empresa.

---

\*- Tais considerações fazem parte de trabalho apresentado no II Congresso Brasileiro de Limpeza Pública, realizado em março de 1976.

\*- Possibilitando, por exemplo que outros municípios possam ser admitidos.



#### 4.4. O Processo de Implementação da LIMPESUL

Alguns itens, relativos à implementação da Empresa causam certa polêmica. São, no entanto, dirimidos pelos resultados à que chegam os trabalhos que visam sua implementação.

Um deles refere-se à manutenção de contratos com permissionárias privadas.

A consultora considera "perigoso deixar certos elos importantes da corrente" <sup>34</sup> sob sua responsabilidade. A solução adotada é a sua manutenção a curto prazo, controlada pela Empresa a ser criada.

Outro item referia-se à participação acionária dos municípios. A consultora propunha que o critério se referisse à geração de resíduos e do orçamento municipal. Os próprios municípios sugerem alterações como segue:

MUNICIPIOS DA SUB-REGIAO	PROPOSIÇÃO %	SOLUÇÃO ADOTADA PELOS MUNICIPIOS
Santo Andre	17,15	20,00
São Bernardo do Campo	12,25	20,00
São Caetano do Sul	9,80	5,91
Mauá	4,41	1,40
Diadema	3,92	1,36
Ribeirão Pires	0,98	0,30
Rio Grande da Serra	0,49	0,03
TOTAL	49,00	49,00

A solução adotada corresponderia a 3,7% do orçamento municipal de Santo André; 2,8% dos orçamentos municipais de São Bernardo e São Caetano do Sul; 2,0% dos orçamentos municipais de Mauá e Diadema e 1,0% dos orçamentos municipais de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

A conclusão final dos trabalhos definiu amplos objetivos para a Empresa. Não somente aqueles referente apenas ao tratamento e disposição final, que incluíam a industrialização, comercialização e aproveitamento dos resíduos coletados, mas também serviços relativos à varrição, capinação, limpeza dos sistemas de captação de águas pluvias e/ou atividades correlatas, coleta e transporte do lixo domiciliar, comercial e industrial.

Todavia, a versão final do projeto de Lei (anexo 5) encaminhado à Assembleia Legislativa ressalta como objeto da sociedade o transporte, tratamento e destinação final dos resíduos, além da industrialização, comercialização e seu aproveitamento. Apenas eventualmente, mediante recíproca e expressa concordância "entre a sociedade e os municípios e com prévia anuência do Codegran - Conselho Deliberativo d Grande SÃO Paulo", poderia a empresa prestar serviços de varrição, capinação e coleta de lixo domiciliar, comercial e industrial.

A Diretoria executiva da Empresa seria constituída por um número ímpar de membros, seria integrada por representantes do Governo do Estado - com um representante a mais - e dos municípios acionistas. O Conselho de Administração teria um representante de cada município.

Apesar da Lei sobre S/A exigir a definição do local onde funcionaria a sociedade, a localização não foi definida, considerando-se apenas que esta deveria ser na Região do Grande ABC.

Em relação às parcelas para integralização do capital social, os municípios consideravam, caso não dispusessem de recursos suficientes, a necessidade de recorrerem a fontes de financiamento do Estado ou da União.

A partir de tais definições, relativas à implementação da solução proposta para a problemática do lixo do Grande ABC, os municípios e o Estado assinam, em 19 de março de 1976, protocolo de intenções no qual se comprometem a enviar aos respectivos legislativos projeto de lei autorizando-os a realizar a subscrição das ações correspondentes a cada um.

Tendo em vista o fato de que as áreas para destinação final do lixo, relativas ao aterro sanitário e usina de compostagem na região de Diadema, estivessem inviabilizadas em virtude da edição da Legislação, de Proteção aos Mananciais, o grupo de trabalho solicita à S.N.M. que atualize os estudos de localização de áreas para disposição na região sudeste.

Tal solicitação, encaminhada à Emplasa é considerada como parte do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de São Paulo, a ser brevemente realizado por aquela empresa, possivelmente ainda em 1976.

Em maio do mesmo ano, em reunião realizada no município de Santo André, os prefeitos encaminham ofício à S.N.M.

considerando dificuldades para integralizar as quotas do capital social, "sem grave comprometimento do programa de obras e serviços públicos em execução" <sup>35</sup>. Face à tais considerações, solicitam ao Secretário de Negócios Metropolitanos a coordenação das providências necessárias à obtenção de tais recursos.

Em outubro, o governador encaminha à Assembleia Legislativa projeto de lei autorizando o Poder Executivo a constituir sociedade por ações, sob a denominação de LIMPESUL - Empresa de Limpeza Pública da Sub-região Sul-, com o objetivo de "implantar, operar e desenvolver sistemas de limpeza pública". (anexo 5).

Nos termos encaminhados, os serviços de varrição, capinação e coleta não são obrigatoriamente absorvidos. A LIMPESUL apenas absorveria os serviços realizados pelos municípios referentes ao transporte, tratamento, destino e comercialização.

A participação do Estado é majoritária. A Diretoria, composta de, no máximo, cinco membros, teria dois membros indicados pelos municípios. Além disso, decisões relativas a programas de interesse Metropolitano e participação dos demais municípios na empresa, estariam sujeitos à deliberação pelo Codegran.

Até esta data, apenas os municípios de São Bernardo do Campo e Santo André não haviam tomado as providências requeridas no protocolo assinado com o governo do Estado.

Na Assembleia Legislativa, os pareceres dos relatores das diversas Comissões, de Constituição e Justiça, de Saúde e Higiene, de Assuntos Metropolitanos e de Finanças e Orçamento, são favoráveis ao projeto. Sugerem-se emendas que exijam o comparecimento da Diretoria a cada início de

legislatura, para expor os planos e principais diretrizes da Companhia. Considera-se a necessidade de se explicitar o local da sede da Sociedade, preferencialmente São Bernardo - "em razão da sua posição estratégica na Sub-região Sul da Grande São Paulo", apresentar "condições de escoamento, representadas por cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos que constituem objeto e pretensão da propositura". 36

No mesmo dia em que tais pareceres são divulgados no Diário Oficial, em 24/11/76, o governador encaminha a mensagem 164/76. Solicita à Assembléia Legislativa a devolução do projeto de lei número 396, "para reexame da matéria" 37, sem no entanto encaminhá-lo novamente.

#### 4.5. O Interesse Municipal e a LIMPESUL

No período considerado, de 74 a 76, em vários municípios do grande ABC - Santo André, Diadema e Mauá - aparecem denúncias dos moradores próximos aos lixões quanto a problemas de saúde derivados dos insetos e poluição pela fumaça. Os responsáveis pelo setor em Mauá e Santo André justificavam-se, alegando dificuldades em adquirir equipamentos adequados para aterrar o lixo. Em Diadema, a justificativa seria a presença de catadores que impediriam o uso das máquinas.

Perante as reclamações dos moradores próximos aos lixões ou questionados pelo Jornal da Região - o Diário do Grande ABC, as administrações municipais expunham o projeto em execução pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos como solução para os seus problemas.

No início, Santo André e São Bernardo expõem novos projetos de aterros sanitários, no Bairro São Jorge e no Alvarenga, respectivamente. Todavia, ao serem estes implantados e mal operados, durante este período, atribuem o fato a problemas econômicos. Segundo eles, tais aterros somente se tornariam de fato sanitários com a atuação da Empresa de Limpeza Pública (DGABC - 04/09/76).

No decorrer do ano de 75, os municípios criticam a intenção, detectada como sugerida pela Emplasa, de transformação da Empresa Subregional em Empresa Metropolitana. Tal fato, segundo eles, teria levado à paralisação momentânea do projeto, naquele ano.

A partir do final do ano de 75, com a retomada das providências para a implementação da empresa subregional, as questões a ela veiculadas referem-se ao temor que as administrações das maiores prefeituras da Região - Santo André, São Bernardo e São Caetano - teriam por se desfazer dos serviços de coleta. Se houvessem falhas, o desgaste político seria local. (DGABC - 20/11/75).

Neste mesmo período, no entanto, o serviço de coleta em alguns municípios já é muito criticado. Em São Caetano, por exemplo, apresenta muitas deficiências e é alvo de reclamações por parte da população e críticas dos vereadores que exigem apuração das irregularidades\* . (01/05/75).

Este município apresenta, além disso, a situação mais difícil no tocante à destinação de lixo. Segundo o Diretor de Obras e Serviços Municipais, Isaac Luiz Zveibil tal problema "é um dos mais graves que podem existir, pois

---

\*- A Empresa Terpa-Lipater também realizava o serviço em Mauá, verificando-se também as reclamações por parte dos moradores. (15/02/75).

ficamos sempre na dependência da boa vontade de alguém" (DGABC - 22/06/75). Segundo ele, após a suspensão da prática de jogar os resíduos em chácaras no município de São Paulo, o lixo passou a ser jogado em Mauá, sendo posteriormente proibido pelo prefeito de que se utilizasse "de seu município como lata de lixo". (DGABC - 22/06/75). A partir de então a situação agrava-se. A destinação do lixo que era feita em Mauá, passa para o município de São Paulo, e, em final de 1976, para São Bernardo. A única solução seria a "colocação em funcionamento, o mais breve possível, da Limpesul - Empresa de Limpeza Pública da Sub-Região Sul da Grande São Paulo S.A." (DGABC - 21/11/76).

A retirada do projeto de lei, sob a justificativa de realizar "correções e reformulações" um mês após seu encaminhamento apresenta-se, segundo editorial do Diário do Grande ABC, em 12/12/76, "incompreensível e secreto". Tal atitude caracterizaria o próprio ato do encaminhamento do projeto, às vésperas das eleições, como de caráter eleitoreiro, "às pressas, para atender as pressões do momento".

#### 4.6. A Interrupção do Processo e o Repúdio dos Novos Prefeitos de Oposição.

No período que se segue até o final do governo Paulo Egidio (77/78), o assunto Limpeza Pública não alcançaria novamente a agenda pública estadual.

Também ao nível do planejamento metropolitano, tais estudos são interrompidos. O Plano Diretor de Resíduos Sólidos, que deveria ser elaborado segundo as Diretrizes do PMDI e dos próprios grupos técnicos que atuavam no setor, não é realizado.

A atualização dos estudos relativos a novas proposições quanto à localização e métodos de disposição, necessárias perante a legislação de Proteção aos Mananciais é interrompido. O processo que trata do tema, é arquivado\* .

Os novos prefeitos que assumem a partir de 77, não demonstram interesse na participação da Empresa, cujo sócio majoritário é o governo do Estado. O PMDB, apesar do desempenho eleitoral mediano no interior, impõe-se na Grande São Paulo. No ABC, os prefeitos, principalmente dos maiores municípios - Santo André e São Bernardo - não parecem dispostos a iniciar seus mandatos "entregando" à Administração Estadual serviços públicos, segundo eles, de sua competência.

E realizada Comissão com os prefeitos de Santo André, São Bernardo e São Caetano. O relator, Tito Costa, prefeito de São Bernardo, afirmava em 03/77, que a decisão de não efetivar a Limpesul também viria de encontro ao governo de Estado. Este já não estaria "muito interessado em levar a idéia adiante". Segundo o relator, tais tipos de empresas "tenderiam a se tornar inoperantes e deficitárias". (DGABC - 26/05/77).

Para o prefeito de Santo André, Lincoln Grillo, ela feria a autonomia municipal. Seria "mais uma empresa a tirar dinheiro dos municípios canalizando lucros para o Estado". (DGABC - 02/08/79).

---

\*- Processo SNM-16/76 - Arquivo do Estado.



O município de São Caetano, encaminhava seus dejetos ao bairro do Alvarenga em São Bernardo e sofria, além disso, com os lixões próximos às margens do Tamanduatei no Ribeirão dos Meninos, os quais agravavam seriamente os problemas de enchentes na Região. Apesar disso seu Secretário de Obras, Rubens Puccetti, considerava que, se o problema já era "difícil para nós que sofremos suas consequências, quanto mais a uma empresa que não conhece os pormenores de cada cidade" (DGABC - 27/03/77).

A reavaliação da situação se devia à necessidade de que "todos os interesses dos municípios fossem resguardados" (DGABC - 27/03/77).

Neste período, em 20/05/77, quando ainda pairava no âmbito estadual a hipótese da criação de Empresa Pública para tratar do lixo do Grande ABC, é criada a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública - ABELP -, em São Paulo, tendo como primeiro presidente, o proprietário da Empresa Vega Sopave.

Na mesma data, em Seminário sobre a Proteção do Meio Ambiente, o engenheiro Werner Zulauf afirmaria: "lamentavelmente, não houve suficiente motivação técnica para superar os impasses políticos que surgiram e o projeto foi arquivado"<sup>38</sup>.

#### 4.7. As Propostas Municipais e as Dificuldades de Atuação Conjunta

A partir desta data, os diversos planos e ações promovidos por parte de municípios da Região demonstram as

dificuldades de atuação conjugada, sem a participação do Estado. O enfoque relativo à matéria nos municípios de São Bernardo, Santo André e São Paulo evidenciam tal situação.

#### SAO BERNARDO

O município de São Bernardo propõe inicialmente, como solução para a questão do destino do lixo no ABC, a realização, neste município, de Usina de processamento de lixo. Tal solução atenderia aos demais municípios do ABC por convênio. O prefeito na época, Tito Costa, afirmava que somente o seu município ou o município de Santo André teriam condições de realizá-la. Segundo ele "se Santo André se dispuser a fazer, não há problemas. Mesmo assim, nós já nos prontificamos"... (DGABC - 26/05/77). Os recursos deveriam ser obtidos através de financiamento do BNH, Badesp ou outras entidades similares.

De acordo com o prefeito, a idéia teria nascido em São Bernardo, "pelo fato de o município vir recebendo todo o lixo de São Caetano e Diadema". Não estaria em seus planos, segundo frisava, a hipótese de criação de uma empresa, "pois, esta viria extinguir as já existentes". (DGABC - L6/07/77). A usina deveria ser administrada possivelmente pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

Além disso, segundo ele, o aterro localizado em São Bernardo, no bairro do Alvarenga, próximo à represa Bilings, ainda seria suficiente por muito tempo para receber o lixo deste e dos municípios de São Caetano e Diadema. (DGABC - 26/05/77).

O prefeito de São Caetano, declara ser favorável à proposta idealizada por Tito Costa, de "um só município ficar com o encargo do encaminhamento do lixo da região". A

construção da usina seria possível pela aquisição de "quotas de participação" provenientes das cidades interessadas. (DGABC - 16/07/77).

O prefeito de Mauá, Dorival Rezende da Silva, apesar de não eliminar a possibilidade de participação de solução global, considerava que as lagoas derivadas dos portos de areia, em seu município, propiciariam locais excelentes para aterros sanitários. O município, portanto, poderia resolver o problema sozinho. (DGABC - 27/03/77).

#### SANTO ANDRE

Em 30/03/78, no município de Santo André, é realizado, pela Associação Brasileira de Limpeza Pública\*, Seminário sobre Limpeza Pública em Areas Metropolitanas. Buscava obter subsídios para o Congresso Panamericano de Limpeza Pública, a ser realizado em agosto do mesmo ano.

Segundo considerações veiculadas na época, seria também evento que traduziria intenção da prefeitura de Santo André de obter apoio das demais cidades para realização de projeto de construção de Usina de Incineração de lixo nesta cidade. (DGABC - 30/03/78).

Devido aos custos elevados para instalação de usinas de incineração, tal proposta, no entanto, seria substituída pela construção de usina de compostagem.

---

\*- Associação fundada em 69 que incluía alguns dos técnicos de maior proeminência no setor, Werner Zulauf, da Cetesb, Francisco Xavier, etc.

De acordo com as colocações do diretor da Divisão de Serviços Urbanos e presidente da Comissão que investigava a viabilidade do projeto, Ajan Marques de Oliveira, esta usina deveria ser instalada até 1980, através de recursos do município de Santo André. Sem poluir a região, possibilitaria, devido sua localização, atendimentos a outros municípios do ABC, .

Na defesa do projeto, considerava os estudos realizados anteriormente que originaram a proposição da Empresa Limpesul: "O Estudo Limpesul aconselhava instalação de usinas de compostagem e incineração"... (DGABC - 24/10/78).

A área inicialmente proposta para sediar a usina ,no entanto, não se localisava no município de Santo André.

Apesar desta proposição, voltada ao município de Diadema , estar inviabilizada pela edição posterior da Legislação de Proteção aos Mananciais, não houve qualquer análise complementar, através do planejamento metropolitano , no sentido de sugerir área alternativa.

A posição da administração metropolitana, diante de tais fatos, era nitidamente de espera. Segundo declarações do Secretário Roberto Cerqueira César, ao participar do Seminário citado, realizado em Santo André: "Debates como os ocorridos aqui, durante a realização deste Seminário, representam uma maturação do problema e, como diz o provérbio popular, o fruto somente deve ser colhido depois de maduro". (DGABC - 01/04/78).

As prefeituras de Mauá, São Caetano e Ribeirão Pires, consideravam a iniciativa de Santo André, de construir usina, favoravelmente.

De acordo com o prefeito de Mauá, a idéia teria nascido no seu próprio gabinete, sendo que o alto custo do empreendimento inviabilizava a sua localização neste município.

Este prefeito considerava, no entanto, que o aterro existente no bairro de Sertãozinho, no próprio município, seria ainda suficiente por 10 anos.

São Caetano havia realizado neste ano, tentativa de implementar Usina de lixo no único terreno que considerava disponível. Teve, no entanto, que desistir pelo fato de que o terreno, de propriedade da Rede Ferroviária Federal, estaria destinado a outro equipamento - uma subestação de energia. (DGABC - 21/10/78).

A despeito de tais expectativas, em fins de 78, o diretor de serviços urbanos de Santo André informava que, naquele momento, os planos para utilização da usina se limitariam a Santo André. Isto não impediria, no entanto segundo ele, que também fosse utilizada por outras prefeituras "nas horas ociosas". (DGABC - 24/10/78).

O seu potencial de utilização, neste momento, não se apresentava agora como solução regional, mas preponderantemente de caráter municipal.

A previsão sobre a futura usina de Santo André foi recebida com críticas por parte do prefeito de São Bernardo, Tito Costa.

Questionava a validade de implantação de duas usinas de lixo na Região. De qualquer forma não pretendia, nos próximos anos, participar do empreendimento proposto por Santo André pois o aterro Alvarenga poderia ainda comportar o lixo do município por tempo indefinido. (DGABC - 24/10/78).

Segundo tais declarações, o fato da existência da legislação de Proteção aos Mananciais não parecia afetar de forma contundente a intenção de remoção dos aterros e lixões daquela área.

#### SAO PAULO

O município de São Paulo iniciaria em 78 , Plano Diretor Municipal para a disposição final dos resíduos sólidos , tendo em vista, principalmente, as dimensões que atingira o problema. Em 1977 as unidades existentes recebiam 6.700 toneladas/diárias, as condições de poluição ambiental se agravaram, o preço do combustível aumentou e os recursos da municipalidade escassearam.

Os estudos visavam a previsão da distribuição espacial e tipologia das fontes geradoras de resíduos, as condições tecnológicas e financeiras que viabilizassem soluções adequadas e a pesquisa de possíveis locais para implantação das unidades.

O Plano abrangia o período de 1979 a 1993 e previa a destinação dos resíduos utilizando-se das instalações existentes e do acréscimo de 16 novos aterros e 5 estações

de transferência, devido à distância dos locais de destinação final.

Neste ano, as instalações existentes no município de São Paulo comportavam 3 usinas de incineração - localizadas em Pinheiros, cuja instalação datava de 1949; Ponte Pequena, iniciada em 1959, e Vergueiro, em operação desde 1967 -; 1 estação de transbordo, junto ao incinerador da Ponte Pequena; 2 usinas de compostagem, localizadas em São Mateus e Vila Leopoldina, instaladas entre 1970 e 1974; e os aterros sanitários de Engenheiro Goulart, Santo Amaro e Vila Albertina.

A previsão sobre a participação de cada modalidade de destino final até o ano de 1993, seria praticamente a mesma de 1977. O excesso a ser coletado seria disposto em aterros sanitários, cuja participação na destinação dos resíduos excedia a 90% do total nos 2 períodos:

DESTINO FINAL*	1979	1993
Aterro Sanitário	8228 ton/d-90,5%	14684 ton/d-94,5%
Compostagem	490 ton/d- 5,4%	490 ton/d- 3,1%
Incineração	370 ton/d- 4,1%	370 ton/d- 2,4%
Total	9088 ton/d-100,0%	15444 ton/d-100,0%

A análise elaborada no Plano Diretor, relativa às fontes geradoras de resíduos, considera apenas os distritos e subdistritos do município de São Paulo, rigidamente contidos nos limites administrativos da cidade. A

---

\*- Fonte: Plano Diretor para disposição de resíduos sólidos de São Paulo. Engenheiro Aurélio Araújo. in Revista DAE - Ano XXXVIII, número 116. 1978, pag.83.

continuidade real, física, no espaço urbano dos vários municípios que, agregados ao município de São Paulo, formam uma única mancha urbana, não é considerada.

A despeito de tal fato, a poluição representada pelos lixões afeta indiretamente os moradores do município. De acordo com as considerações de Maria Gravina Ogata, "a própria topografia induz as águas contaminadas da periferia para as áreas mais centrais, onde desembocam os afluentes dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduatei"<sup>39</sup>.

Atualmente o SAM - Sistema Adutor Metropolitano - abastece a região a partir das várias estações de tratamento espalhadas pela metrópole, tornando possível, por exemplo, que em alguma eventualidade, o município de São Paulo venha a receber a água da estação de tratamento do ABC.

Além disso, a elevação dos preços das tarifas ocasionadas pela gradativa elevação dos custos para o tratamento das águas poluídas, não importa se derivadas do Rio Grande, no ABC, ou de outro manancial na região, é incorporada às tarifas de água tanto para a região metropolitana, como para todo o estado.

Finalmente, a não existência de áreas, e as dificuldades financeiras para a resolução do problema de forma adequada, a nível individual para os demais municípios provavelmente viria a pressionar, no futuro, as próprias soluções previstas exclusivamente para o município de São Paulo.



## 5. 79/82. O Abandono do Sistema de Planejamento Metropolitano.

A solução de grande parte dos problemas da Grande São Paulo, derivados, segundo mensagem do Governador empossado Paulo Salim Maluf, do grande contingente populacional da metrópole, deveria ser encontrada, em parte, no desenvolvimento mais equilibrado do interior. A mudança da capital, justificada através de tal objetivo, seria um dos pontos essenciais da proposta de Governo.

Além desse item, sobressai a questão energética, e como proposta de atuação, a criação da Paulipetro. Tal empresa estatal deveria voltar-se à pesquisa de áreas com potencial petrolífero, através de contrato de risco assinado com a Petrobrás.

A CESP e o IPT vinculam-se neste período, através de Consórcio, à Paulipetro. Assim sendo, voltam suas atividades para os objetivos desta empresa.

Os estudos da CESP relativos à viabilização de usinas de incineração de lixo com aproveitamento de energia, encontram-se restringidos face à contenção de gastos com empreendimentos onde não exista compensação econômica com a geração de energia. (FSP. 19/10/80) Neste período tenta viabilizar algumas usinas juntamente ao Município de São Paulo.

Tais usinas apresentariam grandes vantagens em futuro próximo. Algumas delas se consubstanciariam na grande diminuição da necessidade de grandes áreas para aterros sanitários - cada vez mais escassos e longínquos,

encarecendo, com a elevação dos custos de transporte, o processo de destinação final do lixo -, na diminuição da poluição produzida pelos incineradores operados pela Prefeitura de São Paulo, tendo em vista a utilização de equipamentos adequados e nos produtos derivados do processo (efluentes e cinzas), que poderiam ser utilizados como material de cobertura nos aterros sanitários ou como material para base de pavimentação de ruas, fabricação de guias e sargetas.

De acordo com o protocolo de intenções realizado pela CESP e Prefeitura de São Paulo, assinado em abril de 1980, a Prefeitura não destinaria recursos para a construção das usinas, pagando apenas pela queima do lixo. A energia gerada, além disso, seria fornecida ao mesmo preço das usinas hidrelétricas.

Em 15/02/81 a CESP declararia a necessidade de negociar parte do investimento junto à Prefeitura. As dificuldades neste sentido e o alto custo do empreendimento, finalmente, levariam a que, esta empresa, logo a seguir, desistisse da proposição.

No início do período considerado, a união fixa diretrizes relativas aos resíduos sólidos, através de Portaria n\053 (anexo 2) do Ministério do Interior. Tal ato resultava, em parte, dos esforços conjuntos realizados no Governo anterior, pela CNDU e CETESB.

#### 5.1. O Sistema Metropolitano e a Tentativa de Retorno a uma "Política Estrutural".

O Sistema de Planejamento Metropolitano estaria voltado, até a metade desta gestão, período 79 e 80, em grande parte, aos estudos relativos à mudança da capital. O presidente do grupo de estudos responsável pela criação de novo pólo de desenvolvimento do Estado que sediaria a nova capital era o próprio presidente da Emplasa\* .

A atuação do SPAM, principalmente no que se refere à busca de realizações efetivas quanto à intervenção em problemas que exigiam atuação conjunta aos município e dos órgãos e entidades setoriais é abandonada. As ações voltadas à efetivação de instrumentos que viabilizem soluções planejadas é paralizada. Como exemplo importante, temos neste período a extinção da EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos.

Os poucos avanços conseguidos anteriormente através da atuação normativa - as leis de Proteção aos Mananciais e de Zoneamento Industrial - são alvo de alterações parciais, sem considerações a respeito do conjunto ou dos próprios objetivos das leis.

O avanço no que se refere ao aprimoramento e fiscalização das leis, necessario ainda, devido aos poucos anos de tentativa de aplicação, não é realizado.

As denúncias de atividades contrárias à legislação metropolitana se avolumavam. A administração não ousava definir normas ou aplicar as já existentes, pois tais ações poderiam contrapor-se a interesses muito definidos. Nesse quadro político, o desenvolvimento de instrumentos de atuação "positiva" do sistema, fomentando atividades de

---

\*- Eng\ José Martiniano de Azevedo Neto.

maior interesse social nas áreas de Proteção, não teriam a menor chance, de chegarem à agenda de prioridades\* .

Na 2ª metade desta gestão, ocorre a tentativa de realizar a revisão do PMDI\*\*, tarefa muitas vezes objeto de tentativas anteriores e que agora se realizava formalmente.

Segundo avaliação de Fernando Regis Casério, em sua tese de doutorado sobre o planejamento metropolitano neste período, teria havido o retorno a uma política "estrutural", já que as tentativas de atuação direta, sobre as condições definidoras do processo de urbanização, estariam bloqueadas.

Todavia, mesmo tal intenção, de retornar ao planejamento abrangente - a partir de uma revisão no seu principal instrumento, o PMDI -, e retomar processos basicamente de acompanhamento da atuação do Estado e das condições financeiras dos municípios, no sentido de alimentação constante do processo, foram frustradas.

Apesar de realizado por inspiração de grupos técnicos vinculados à S.N.M. e EMLASA - pois a alta cúpula administrativa encontrava-se totalmente desinteressada deste processo - , não obteve nem a legitimidade necessária para a sua realização competente entre os próprios técnicos. O Plano seria, naquela altura, o depositário de todas as frustrações técnicas daqueles que, exercendo atividades no

---

\*- Como exemplo temos o abandono da tentativa da proteção do cinturão verde da Grande São Paulo, iniciada na gestão anterior. A proposta visava promover o abastecimento e melhoria da qualidade ambiental da Metrópole.

\*\* - As decisões a respeito do escopo do trabalho foram deixadas a critério de grupo técnico formado por elementos da S.N.M. e da EMLASA, sem grandes interferências por parte da Administração superior.

sistema desde as suas origens, esperavam atuação mais direta sobre a alocação de recursos na metrópole, embora naquele momento tal fato não apresentasse maiores perspectivas de que viesse a ocorrer.

O descrédito pela elaboração do Plano pelos próprios técnicos que participaram dos trabalhos, naquela altura, seria justificado, certamente, em grande parte, pela inexistente participação da população em sua formulação. As dúvidas quanto ao relacionamento planejamento e participação popular se explicitavam neste momento, perante a expectativa de um novo governo, eleito pela população. Tal fato enfraquecia a hipótese de realização de novo PMDI para a Grande São Paulo naquela altura, e justificava entre os técnicos, a pouca ousadia na apresentação de alternativas técnicas concretas para o desenvolvimento da metrópole.

Não poucas vezes, a administração metropolitana que se instala a seguir, a partir de eleições diretas, tece críticas à inexistência de diretrizes técnicas abrangentes, que lhes permitisse detalhar as orientações políticas maiores, partidas do governo do Estado. Sem dúvida ações mais imediatas poderiam ter sido desenvolvidas se existisse um instrumental mais adequado de análise da realidade metropolitana\*.

Apesar de impedir a total dilapidação do processo de planejamento, ao realizar ensaios metodológicos de classificação de áreas dentro do espaço metropolitano, visando o tipo de uso e ocupação do solo adequado e a definição de políticas públicas condizentes com a

---

\*- Trata-se, no entanto, de apenas um dos elementos que devem ser considerados, na análise do período que se segue, quando o PMDB assume o governo do Estado de São Paulo.

infraestrutura disponível, longe esteve tal projeto de representar o mesmo papel, mesmo referindo-se apenas aos meios técnicos, do PMDI original, realizado em 1970.

Em relação às diretrizes para o equacionamento da Limpeza Pública limita-se a propor a criação de um órgão metropolitano para promover a disposição final dos resíduos; o desenvolvimento de planos e a coordenação de atividades relativas à disposição final dos resíduos; a integração da coleta municipal em esquema operacional que possibilite adaptação final a nível metropolitano; a imediata utilização em sua máxima potencialidade, das unidades de tratamento e disposição final existentes, de maneira integrada e a priorização do critério de recuperação de áreas para fins urbanos na disposição final dos resíduos.

A tentativa de realizar o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos chega a ser encaminhada por elementos da administração ainda remanescentes do período anterior. A deliberação número 20/79 do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento consigna recursos para a contratação do projeto junto à EMPLASA. O Plano de Trabalho é elaborado com vistas à realização dos trabalhos conjuntamente à CETESB. Visa, inicialmente, definir soluções para alguns municípios localizados em áreas de Proteção aos Mananciais.

Os Municípios de São Bernardo e São Caetano seriam estudados apenas no que se referisse à disponibilidade de áreas para aterros sanitários.

Tais estudos visavam o dimensionamento dos equipamentos necessários para a coleta, transporte de lixo, e execução de

aterros sanitários. Em relação a estes últimos deveriam apontar os locais adequados.

Segundo o assessor técnico da Secretaria do Negócios Metropolitanos - na época o arq. Rodolpho Mansueto Dini - "o plano não precisará de aprovação da Assembléia, pois não prevê a criação de uma nova empresa". (OESP - 27/01/80). Por outro lado, Francisco Xavier Ribeiro da Luz, técnico da CETESB considera que "a gravidade do problema não permite esperar a anuência dos prefeitos: é preciso que um órgão metropolitano assuma a operação" (OESP - 27/01/80). A Secretaria planejava consultar os prefeitos em uma segunda fase.

A total substituição dos elementos da Administração do SPAM no decorrer de 80, todavia, levaria ao abandono deste projeto.

## 5.2. A Proposta de Utilização dos Aterros do Município de São Paulo.

No início de 81, prefeitos da Sub-região Norte da Grande São Paulo, - Franco da Rocha, Francisco Morato e Caieiras - justificando-se pelas dificuldades econômicas e pela gravidade do problema relativo à destinação do lixo nos municípios da Grande São Paulo, solicitam ao Consulti que a CETESB, S.N.M. ou outro órgão do governo do Estado assumam o destino final dos resíduos dos municípios.

Tal solicitação é transformada na Deliberação n\ 6/81 do Conselho Consultivo da Grande São Paulo. Esta constitui "Comissão Especial para estudar e propor soluções integradas tendentes a prevenir e eliminar o problema da destinação final do lixo domiciliar nos municípios da Região

metropolitana se São Paulo"<sup>40</sup> e designa como seus membros, os prefeitos de Franco da Rocha, de Santo André, Suzano e Embu, representantes das diversas sub-regiões.

Os representantes da Emplasa na Comissão ressaltam a necessidade e as consequências da não existência de um plano diretor metropolitano especificamente voltado à área. Tal plano deveria propor a utilização racional dos aterros como indutores do uso e ocupação do solo, derivar novas soluções, como a definição de novas fontes de energia e reserva de produtos recicláveis, e impedir soluções municipais que conflitassem com os interesses metropolitanos.

O engenheiro Francisco Xavier Ribeiro da Luz, da Cetesb, acentua que o momento é extremamente favorável à unificação dos serviços da Grande São Paulo, tendo em vista:

- " . Legislação competente federal e estadual;
- . Exemplos e modelos abundantes, já testados por outras áreas metropolitanas;
- . Levantamento em número convincente, no que diz respeito à produção, previsões de crescimento, características de resíduos, áreas para implantação de aterro ou usinas, pesquisa de consumo de energia;
- . Interesse da Cesp em manter e operar as suas custas incineradores de lixo;
- . Alcaide da capital, cuja participação é fundamental. com formação e visão reputadamente metropolitana".<sup>41</sup>

A retirada, do âmbito de atuação do município, de problema "incômodo e oneroso"<sup>42</sup> poderia ser utilizado como



justificativa , perante as municipalidades, para que estas não se opusessem ao tratamento da questão ao nível regional'

Dever-se-ia ainda, segundo ele, aguardar a adesão dos prefeitos, para realizar novos estudos relacionados à melhor localização de aterros na região, tendo em vista o risco de que tais prefeituras se recusassem ao descobrirem que os aterros seriam localizados em seus municípios.

A unificação dos serviços simplesmente através do agrupamento de algumas prefeituras não seria adequada: "as alterações políticas, as disputas sobre localização e preços resultam na instabilidade da iniciativa, conforme já ficou demonstrado".<sup>43</sup>

A participação do Estado seria uma "garantia de estabilidade"<sup>44</sup>. Na hipótese de constituição de Empresa, as prefeituras participariam da administração, nos Conselhos e indicando membros da Diretoria. A solução, tendo em vista a economia de escala, seria menos dispendiosa.

A melhor forma de coordenar a unificação, todavia, não deveria ser, pelo menos na fase inicial, através de empresa. Segundo o representante da CETESB "a imagem de empresa pública encontra-se tão desacreditada - inclusive no âmbito da própria administração - que evitá-la será uma cautela".<sup>45</sup>

A própria Emplasa, segundo ele , poderia assumir tais funções, desativando as formas mais inadequadas de disposição final do lixo na Região e transferindo o lixo aí destinado a locais passíveis de transformação em aterros sanitários.

Tendo em vista a necessidade vital de participação da prefeitura de São Paulo no processo, já que seria responsável por 67% dos resíduos gerados na metrópole,

poder-se-ia simplesmente transferir o Departamento de Limpeza Urbana da prefeitura de São Paulo à Emplasa, estendendo sua atuação a toda Grande São Paulo. Os equipamentos da prefeitura seriam trocados por ações desta Empresa.

O convênio assinado entre a prefeitura de São Paulo e a Cesp\* , para a implantação e operação de Usina de Incineração com aproveitamento de energia elétrica, poderia ser estendido a toda Grande São Paulo.

Dever-se-ia evitar o "gigantismo de uma organização metropolitana para cuidar do destino do lixo"<sup>46</sup>. Sugeriria que o transporte e as atividades voltadas à implantação e operação dos equipamentos fossem realizados por empreitada, tal como já acontecia na prefeitura de São Paulo.

A análise realizada por advogado da Emplasa a respeito da proposta considerava que esta não seria o órgão adequado para administrar usinas, incineradores e aterros. Tais atividades deveriam ser entregues à entidade que tivesse como objeto social a operação e o desenvolvimento de serviços voltados à Limpeza Pública.

Tendo em vista a necessidade de coordenação da multiplicidade de órgãos envolvidos, a nível horizontal - Emplasa ou outra entidade, Cesp, Eletropaulo\*\* - vertical, junto às Administrações municipais, deveria existir um órgão central de coordenação, sob as diretrizes do Codegran.

---

\*- A Cesp buscava viabilizar tais usinas desde 1978.

\*\* - Que seria responsável pela distribuição de energia gerada pelas Usinas de Incineração da Cesp.

O resultado dos trabalhos realizados pela Comissão, entre junho e agosto de 1981 é aprovado como deliberação do Consulti, em 25/09/81, incumbindo-se a SNM das providências cabíveis para a agilização das proposições ali contidas.

Tais proposições referem-se, principalmente à necessidade de elaboração do Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos, a partir de 1982 e sua inclusão no PMDI, que estaria sendo reformulado neste período.

Como solução emergencial, propunha que a SNM intervisse na realização de convênios entre os municípios da Grande São Paulo, e os municípios de São Paulo e Santo André\*\*, os únicos que possuíam usinas de tratamento do lixo.

Para viabilizar soluções a curto prazo, sugere que sejam elaborados "pacotes financeiros" pelo Fumefi, o qual se credenciaria como agente financeiro junto às linhas de crédito objetivadas.

Nos meses seguintes os técnicos da SNM e Emplasa definem as destinações de resíduos de municípios vizinhos aos aterros do município de São Paulo. O Município de Diadema deveria encaminhar seus resíduos ao aterro de Santo Amaro e os demais municípios da Região Sudeste, com exceção de Santo André\*, os encaminhariam ao aterro de Sapopemba.

---

\*\* A idéia de utilizar os aterros de São Paulo visaria também apoiar o esquema eleitoral do prefeito da capital, Reynaldo de Barros, candidato no próximo ano (82) ao governo do Estado de São Paulo.

\*- Que estaria operacionalizando Usina de Compostagem.

As possíveis negociações, se ocorreram, não se deram no âmbito do Consulti, mas de forma individualizada entre cada município e a capital. Os resultados todavia não se fizeram sentir dado que o problema se agravaria, tanto no Grande ABC como na Região metropolitana em seu conjunto.

O processo que trata do assunto, na secretaria do Consulti, foi arquivado no início do ano seguinte e o Plano Diretor de Resíduos Sólidos não foi contratado em 82, como deliberado pelo Consulti.

### 5.3. A Atuação Individual dos Municípios e o Agravamento das Condições do Setor

O abandono de propostas regionais se verifica paralelamente ao aumento das dificuldades para o seu equacionamento por parte dos municípios da Subregião.

O município de S. Caetano, além de não possuir áreas propícias ao destino do lixo, enfrenta sérios problemas de enchentes agravados pela presença de enorme lixo de 5.000m<sup>2</sup> localizado às margens do Ribeirão dos Meninos, no bairro do Ipiranga, em São paulo, na divisa com este município.

No local existem vários barracos e alguns moradores teriam iniciado até criação de porcos, engordando-os com os detritos provenientes de indústrias químicas, hospitais e residências, para vender durante as festas de fim de ano (DGABC - 03/12/82).

O agravamento do problema das enchentes no município reúne moradores e empresários da Região. Estes iniciam movimento visando pressionar as autoridades municipais e estaduais, no sentido de sua resolução. (DGABC - 10/09/82).

Segundo integrante do movimento, "quando o ribeirão transborda, em dias de chuva, o lixo acaba caindo exatamente nas galerias situadas ao lado das indústrias Matarazzo, no entender dos técnicos, os grandes responsáveis pelas cheias do Meninos". Além disso o contato dos moradores com as águas provenientes do lixo, em época de chuva, pode acarretar leptospirose e tifo. (DGABC - 18/09/82).

O prefeito de São Caetano, João Dalmas critica o movimento, acusando os representantes de estarem sendo

liderados por políticos. Os manifestantes reagem dizendo que "o movimento foi criado exatamente por causa da falta de iniciativa das autoridades municipais em relação ao problema das enchentes em São Caetano". (DGABC - 18/09/82).

Em fins de 82, a prefeitura de Mauá e a Limpadora Limpeza recebem intimação da Cetesb para desativação do lixão existente em Sertãozinho, bairro de Mauá, e suspensão da utilização clandestina de lixão localizado em Ouro Fino, no município de Ribeirão Pires. A solução emergencial para o problema, através da realização de aterro no próprio bairro do Sertãozinho, rapidamente se esgotaria, prevendo-se sua utilização apenas para os próximos 2 ou 3 anos.

A hipótese de utilização da Usina de lixo de Santo André, segundo o diretor da Empreiteira de Mauá, seria uma opção de custo muito elevado para as prefeituras\*.

Nesta data, os municípios de São Bernardo, São Caetano e Diadema, depositavam, de forma totalmente inadequada, seus resíduos no lixão do Alvarenga, em área de proteção dos mananciais, a 200 metros da Represa Billings.

#### 5.4. A Polêmica Solução Individual em Santo André: Administração Direta ou Contratação de Empreiteiras

---

\*- Os sócios da empreiteira, Ajan Marques de Oliveira e Adalberto Leão Bretas, participavam nesta ocasião da polêmica criada com a transferência dos serviços de limpeza urbana do Município de Santo André, incluindo-se a operação de sua usina de compostagem, para a iniciativa privada.

Entre as propostas individuais encaminhadas pelos municípios, relativas à solução do problema de destinação do lixo urbano, a mais importante neste período refere-se ao processo de construção e implementação da Usina de Compostagem de Santo André.

A administração da usina e sua operacionalização geraram grande polêmica no município. Construída totalmente com recursos municipais, com previsão de auto sustentar-se financeiramente sem qualquer suplementação de custo pelo Poder Público, seria, todavia, conjuntamente a várias etapas da Limpeza Pública, transferida à empreiteira contratada, a partir de 82.

O custo de construção da usina após sua conclusão apresentou-se aproximadamente quatro vezes superior ao valor previsto inicialmente. Os reajustes contratuais foram muitas vezes acionados. A demora na sua execução foi motivada desde por mandatos de segurança contra a prefeitura, realizado por 5 empresas que participaram da concorrência pública para a construção da usina - atrasando o início da obra em 6 meses -, até as próprias dificuldades encontradas pela prefeitura em saldar o valor, paralisando os trabalhos. Isto tornou, em decorrência do próprio atraso no pagamento, cada vez maior o valor a ser pago, .

A comissão do Consulti\* criada com o intuito de buscar soluções para o problema não respostas, po parte da administração municipal de Santo André, quanto à efetiva possibilidade de que outros municípios da Subregião pudessem vir à utilizá-la também.

Em fins de 81, a prefeitura de Santo André inicia o processo de concorrência pública visando contratar empresa

---

\*- Referida anteriormente.

particular para realizar quase todos os serviços relativos à Limpeza Pública, incluindo-se a operacionalização da nova usina, recém construída.

Diante de tal fato, a Associação dos Engenheiros e Arquitetos do ABC inicia polêmica e exige explicações quanto às justificativas de tal atitude por parte do poder público tendo em vista, principalmente, os seguintes argumentos:

1 - Os serviços de Limpeza Pública que vinham sendo executados pelo município através da Administração direta eram considerados de muito bom nível. O Município possuía todo o investimento necessário, inclusive os caminhões para coleta;

2 - A Comissão criada em fins de 1978 para analisar as hipóteses de gerenciamento da futura usina que seria construída, havia concluído pela criação de autarquia municipal. A principal vantagem seria o fato de que o lucro que seria apropriado pelo empresário privado reverteria à própria entidade da administração indireta, permitindo o rebaixamento dos custos da operação;

3 - A usina construída com recursos do próprio município não necessitaria de suplementação de recursos por parte do poder público para operar, sendo portanto absurda a idéia de pagar para utilizá-la;

4 - A comparação entre os preços das várias etapas dos serviços propostos pela prefeitura de Santo André e aqueles apresentados por diversas entidades de administração indireta dos municípios de Osasco, Santos e São José dos Campos, apresentava nítidas vantagens favoráveis a estas últimas. De acordo com dados do Engenheiro Ajan Marques de Oliveira, a operação do aterro por exemplo sairia a um preço



2 vezes e meia maior do que aquele pago por São José dos Campos\* .

5 - Dúvidas quanto à conveniência de apenas uma única empresa particular responsabilizar-se pela quase totalidade dos serviços de limpeza urbana. Este fato configuraria grande dependência da municipalidade e o monopólio de serviços de elevado interesse público.

6 - O único serviço não colocado em licitação referia-se à varrição, o qual, de acordo com as análises dos engenheiros da Associação constituiria um grande problema para a Administração pública. Deveria, segundo eles, ter sido encaminhado conjuntamente à coleta para contrabalançar as suas facilidades com as dificuldades desta etapa \*\* . Além disso a separação dos 2 serviços seria antieconômica, dado que requereria a passagem de 2 caminhões pelo mesmo local: aquele destinado à coleta, e aquele destinado à coleta da varrição. (DGABC - 14/07/84).

A Associação se refere inclusive ao fato de que, estudos já realizados pelo Estado, através da SNM, relativos ao problema de Limpeza Urbana, consideraram como melhor alternativa a criação de empresas de economia mista. (DGABC - 12/12/81).

A Associação dos Engenheiros e Arquitetos do ABC realiza painel de debates onde tais questões são colocadas. Solicita a presença de representantes da prefeitura, que não comparecem.

---

\*- Operado pela Urban, empresa de economia mista.

\*\* - Itens 1 a 6, de acordo com reportagens publicadas no Diário do Grande ABC de 12/81 a 03/82.

Segundo editorial do Jornal Grande ABC, em 05/03/82, os ofícios encaminhados pela Associação Comercial e Industrial e a carta aberta da Associação dos Engenheiros do ABC dirigida ao prefeito e vereadores não é respondida. Além disso, diante da perspectiva de vir a ser formulado requerimento de informação por parte da Câmara de Vereadores, exigindo explicações para o ato, "usaram o recurso de aumentar o número de assinaturas para que um requerimento de informação pudesse ser objeto de deliberação" (DGABC - 09/03/82).

Diante de denúncias de vereador (PTB) de que a concorrência havia sido dirigida, a Câmara recusa-se a formar comissão especial de inquérito. (DGABC - 17/06/82).

As razões pelas quais o Município decidiu-se pela iniciativa privada, segundo o então diretor de serviços urbanos, em matéria veiculada em fins de 81, seria devido à falta de equipe técnica especializada. Esta poderia "ser estruturada, mas seria bastante onerosa.." (DGABC-18/11/84). Além disso, a "frota de 44 veículos mantida pela prefeitura, já em precário estado de conservação, acarretava elevadíssimos custos operacionais e, para satisfatório funcionamento, precisaria ser parcialmente substituída. Os equipamentos em geral estavam em péssimo estado de conservação, exigindo elevados gastos de manutenção ... a operação do aterro sanitário estava tornando-se cada dia mais onerosa. O aterro estava com o lixo a descoberto, pois devido ao longo período de uso, as máquinas estavam recolhidas à oficina, sem condições de reforma; presumivelmente uma autarquia municipal, se implantada, facilmente se tornaria um cabide de emprego" (DGABC - 18/11/84).

Os fatos considerados e a argumentação apresentada pelo diretor poderiam demonstrar, em uma primeira análise, o imediatismo com que o assunto é tratado.

O que importa é colocar de forma vantajosa, no curto espaço de tempo considerado, à disposição da população, serviço de alta visibilidade, como o é por exemplo a coleta de lixo, principalmente em final de mandato. Equipar um serviço público fornecido pela administração pública direta ou indiretamente, pode ser um empreendimento oneroso, se observado apenas sob o ângulo das condições financeiras presentes. Estas provavelmente indicam outras hipóteses mais atraentes ao cálculo político de curto prazo.

## 6. Descentralização, Participação e as Dificuldades de Realizar o Planejamento Global

O novo governo que se instala, a partir de 1983, depara-se, juntamente à grave crise econômica, e consequentemente, à maior pressão social para o fornecimento de serviço público, com um grave déficit orçamentário. Este se devia, em grande parte às iniciativas faraônicas de investimentos públicos irrealistas realizadas no governo anterior, à diminuição da receita própria dado a queda na arrecadação do ICM, e à restrição ao crédito, determinada pela política federal.

Além da proposta de sanear as finanças estaduais, através de uma política austera, o novo governo, eleito diretamente pelo voto da população depois de 20 anos, trazia a mensagem de mudança voltada basicamente à descentralização administrativa e participação da população nas decisões governamentais.

Entre os exemplos mais concretos de experiências voltadas à participação da sociedade civil nas definições quanto à política governamental está, por exemplo, a criação dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, da Comunidade Negra, das Pessoas Deficientes, dos Idosos, da Juventude. Entre os diversos produtos desta presença no Aparelho de Estado, podemos citar, por exemplo, a criação da Delegacia da Mulher, que vem subsidiar, inclusive, possíveis mudanças culturais na própria formação machista e autoritária da população brasileira.

O processo de descentralização tem como exemplo importante o início da implantação do processo descentralizado de elaboração do orçamento estadual. Para

isso foram instituídos conselhos nas 42 regiões de governo, com a presença de prefeitos e representantes do governo estadual.

A criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema - viria estimular as ações do Estado voltada às questões de preservação dos recursos naturais, entre estes, a Proteção aos Mananciais da Grande São Paulo. Além disso visava a diminuição dos índices de poluição ambiental.

Na Grande São Paulo, a poluição atmosférica iria reduzir-se consideravelmente neste período - 89% de poeiras em suspensão e 56% de dióxido de enxofre.

A atuação do SPAM - Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano - voltar-se-ia neste período, por um lado, à ativação de suas diversas unidades, no sentido de realizar diretamente políticas alocativas derivadas de propostas emergenciais para a Região. Por outro lado, buscaria a retomada do planejamento metropolitano mais abrangente, através da revisão de suas grandes diretrizes, consubstanciadas principalmente na Lei de Proteção aos Mananciais e Lei de Zoneamento e Desenvolvimento Industrial.

Todavia, a despeito da realização do PMD - Plano Metropolitano de Desenvolvimento, determinado pela Emenda Constitucional número 42, de 1984, como elemento componente do PEAG - Plano Estadual de Ação Governamental\* , e do próprio processo de descentralização orçamentária que ocorreria neste período nas diversas Regiões de governo do

---

\*- Não encaminhado posteriormente à Assembleia, como projeto de lei (ver anexo 1), pois o Governo do Estado entraria com representação arguindo sua inconstitucionalidade na instância federal.

interior do Estado\*, o Sistema de Planejamento Metropolitano, não influirá, efetivamente, de forma abrangente e sistematizada na definição orçamentária para a Região.

As Leis de Proteção aos Mananciais e Zoneamento e Desenvolvimento Industrial, desde o governo passado objeto de investidas aleatórias e particularistas, exigiam, de parte da atual Administração, reforço - no sentido de sua aplicação real - e reformulação - face aos vários anos decorridos de sua edição -, com base em diretrizes de caráter regional.

As duas atuações necessitariam ser conduzidas. A Legislação encontrava-se desacreditada pelo descaso da administração anterior quanto ao seu efetivo cumprimento, através de fiscalização ou imposição de sua presença junto à alocação de recursos para grandes investimentos públicos.

A gestão Almino Afonso institue, pela primeira vez, uma unidade de fiscalização na Secretaria de Negócios Metropolitanos e realiza atos de punição em relação à ocupação indiscriminada da área. Por outro lado, inviabiliza a extensão de ramal ferroviário em Parelheiros, pelo então Secretário Estadual de Transportes, Horácio Hortiz. Por certo tal ato, efetivado, induziria a um maior adensamento populacional naquela área preservada.

---

\*- Apesar da existência, na Região Metropolitana, de Conselho de prefeitos - Consulti -, criado à 10 anos, o processo descentralizado de discussão orçamentária que cria os Conselhos de prefeitos no interior, destinados à discussão de prioridades regionais e integração dos diversos órgãos estaduais, não incorpora a Região da Grande São Paulo.

A reformulação da legislação, todavia, e a exigência da definição de diretrizes gerais para a Região, se apresentaria menos viável.

A revisão das diretrizes de uso e ocupação do solo da metrópole deveria requerer um esforço conjunto de todo o Sistema de Planejamento, no sentido de obter legitimidade técnica e política. A sua realização poderia derivar ações administrativas diversas daquelas propostas pelos planos até então realizadas, respaldando alterações na legislação vigente.

A questão requeria habilidade. A expectativa de setores ambientalistas de que finalmente a legislação seria cumprida poderia ser frustrada, com o anúncio de possível alteração da legislação, tornando-se a Administração objeto de crítica.

As dúvidas quanto ao processo que deveria ser adotado na Revisão das Diretrizes Gerais para a Região, no sentido de envolver maior participação da população; as divergências políticas e teóricas entre os responsáveis pelas diversas entidades do Sistema de Planejamento\* ; os esforços que tais definições exigiriam, duvidosos, frente a uma avaliação que considerava o retorno político a um prazo mais curto, inviabilizaram a reavaliação efetiva do Planejamento Global para a Região.

Algumas avaliações e proposições, como o Plano Metropolitano Básico de Uso do Solo - PLAMBUS -, foram

---

\*-Dessas diversas unidades Emplasa, Consulti, Fumefi, S.N.M. surgiram candidatos às eleições com posturas diferenciadas dentro do PMDB.

realizadas de forma tímida, sem apreciação pelo Consulti ou maior divulgação no interior do Sistema.

Os recursos exíguos, no âmbito do Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - impedem a atuação mais efetiva e ágil relativa ao financiamento de serviços comuns aos interesses da Região. São realizadas tentativas junto ao Conselho de prefeitos de Região, no sentido de reunir o pouco recurso que caberia tradicionalmente a cada município em favor de obras de caráter intermunicipal. Inicialmente apoiada pelos prefeitos, tal conduta não se concretizaria, na medida em que eles próprios pressionariam para receber o seu quinhão particular, mesmo de pequeno vulto.

A atuação do planejamento será basicamente setorial e estará voltada, principalmente, à definição de propostas emergenciais, nas áreas de Enchentes e Limpeza Pública, ou até mesmo propostas mais amplas, como o Plano Metropolitano de Transportes.

O planejamento dos transportes regionais receberá grande impulso com a criação pelo Codegran da Câmara Metropolitana de Transportes.

O Sistema assume uma postura de maior diálogo com a população. Exerce, inclusive, em alguns momentos, atividades voltadas à tentativas de resolução conjunta de problemas regionais. Este é o caso, por exemplo, da definição de locais para disposição do lixo, a seguir detalhados.

Realiza e estimula algumas formas de maior participação da população nas decisões vinculadas ao seu âmbito de atuação. Incorpora, neste sentido, representantes das Câmaras Municipais no Consulti, e define mecanismos de



fiscalização auxiliar, principalmente em relação às linhas intermunicipais concedidas a particulares.

A maior transparência na atuação junto aos transportes intermunicipais, se verifica principalmente na elaboração de planilha de custos, permitindo maior controle sobre os reajustes de preços das tarifas propostos pelas empresas concessionárias.

A tentativa e as dificuldades em promover de maneira mais efetiva, com base no planejamento metropolitano, a alocação de investimentos públicos de forma conjugada, na Região, nos 3 níveis de governo, leva a S.N.M. e Emplasa a promoverem estudos e discussões conjuntas às demais Regiões Metropolitanas do país, em 1985.

Objetivam, com tais ações, propostas para a reformulação do estatuto básico das Regiões Metropolitanas, com vistas, principalmente, à nova Constituição, àquela altura em vias de ser elaborada.

#### 6.1. Solução Imediata para a Destinação dos Resíduos da Grande São Paulo e o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos

A primeira reunião do Consulti, realizada em 26/04/83, após o início da gestão Montoro, reativa a comissão incumbida de estudar e propor soluções integradas para prevenir e eliminar problemas de destinação final dos resíduos sólidos, cujos trabalhos haviam sido paralisados em 27/08/81.

A comissão decide, de início, com o objetivo de agilizar as atividades, convocar para participação dos

trabalhos, um representante da Assembléia Legislativa\*, da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Cetesb.

As propostas definidas pela Comissão a serem estudadas no decorrer dos trabalhos deveriam referir-se à:

"1 - assessoria da Emplasa no auxílio às Prefeituras para execução de aterros sanitários;

2 - definição de áreas na Região Metropolitana para destinação dos resíduos sólidos;

3 - utilização de portos de areia e áreas de mineração desativadas para aterros sanitários;

4 - convênios intermunicipais para utilização de equipamentos;

5 - reativação dos estudos sobre a Limpesul;

6 - necessidade de serem viabilizadas medidas a longo, médio e curto prazo". 47

As proposições preliminares definidas pela Comissão em 26/05/83, indicaram a necessidade de realização de Plano de Intervenção Imediata. Este seria proposto pela Cetesb e Emplasa, consubstanciado na utilização individual ou conjunta, por grupos de municípios, de aterros sanitários,

---

\*- O representante designado pela Assembléia seria o Deputado Jacob Lopes, membro efetivo da Comissão de Finanças e Orçamento e Suplente da Comissão de Assuntos Metropolitanos.

bem como no aproveitamento de unidades ociosas de tratamento e disposição dos resíduos sólidos.

Neste período, enquanto eram definidas propostas preliminares relativas à localização tecnicamente mais favorável dos aterros na Região, o Deputado Augusto Toscano apresenta à Assembléia Legislativa projeto de lei\* , proibindo a instalação de depósitos de lixo, usinas de beneficiamento de resíduos sólidos e aterros sanitários, num raio de 5 km, medidos de qualquer ponto da linha demarcatória do limite da Área de Proteção aos Mananciais da Grande São Paulo. A alegação seria a de que tal ação viria a comprometer a qualidade das águas.

Tal projeto seria, posteriormente, em meados de 1984, vetado pelo Governador, a partir de parecer conjunto da Emplasa e Cetesb. Além de refutar a argumentação técnica apresentada e considerá-la juridicamente inconstitucional, tais entidades criticam a possível "adoção de uma medida extensiva a toda Região Metropolitana que estaria embasada somente nas reivindicações de alguns segmentos sociais de um único município\*\*, prejudicando conseqüentemente todas as demais comunidades sem que as mesmas sejam consultadas"<sup>48</sup>

---

\*- número 645, de 19/06/83

\*\* - Setores da população de Embú, município da Região Sudoeste, descontentes com a desvalorização que um possível aterro sanitário de utilização conjunta por outros municípios da região, poderia trazer ao entorno do local de implantação.

A grande movimentação realizada através de abaixo assinados, moção da Câmara Municipal de Embú, apoio de outras câmaras municipais das cidades estâncias de Poá e Socorro, apoio de deputados, etc. levaria à alteração quanto à localização da primeira área proposta .

O projeto, se aprovado, inviabilizaria o Plano Emergencial proposto pela Comissão e aceito pelo Consulti em 30/08/83.

Segundo o Consultor Jurídico da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, tal proposição contrariava deliberação do Consulti que teria se baseado no planejamento metropolitano. Em suas palavras: "O Plano Metropolitano\* é vinculante direta e indiretamente para a Administração que não pode desconhecer as diretrizes e objetivos da ação administrativas". (D.O. - 14/07/84, pags. 2 e 3).

A ilegalidade do projeto de lei, entre outros aspectos considerados, referir-se-ia ao fato de que "em sua tramitação não se cumpriu a exigência de prévia audiência do Conselho Deliberativo\*\* da Grande São Paulo - Codegran, imposta pela Lei Complementar número 94, artigo sétimo, inciso primeiro\*\*\*".

As alternativas técnicas de localização de aterros conjuntos para os municípios da região sudeste, propostas pelo Plano realizado pela Emplasa e Cetesb são objeto de reuniões com os prefeitos.

---

\*- Plano Emergencial de Destinação de Resíduos Sólidos.

\*\* - Esta seria a primeira vez que tal argumentação teria sido utilizada.

\*\*\* - " quaisquer projetos de alteração das normas gerais referentes à execução de serviços comuns de interesse metropolitano deverão ser submetidos apreciação do Codegran, que os encaminhará à consideração do Governador".

Os municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra decidem dispor seus resíduos em aterro localizado no município de Mauá, cujas despesas de desapropriação e infraestrutura seriam custeadas pelo Estado.

O município de São Caetano disporia seus resíduos conjuntamente a Santo André, em áreas localizadas neste último município. Neste sentido, o município sede solicita que o Estado viabilize a implantação de novo aterro. Além disso, Santo André requer que o Estado, de comum acordo com a administração municipal discipline o uso do solo na Região, preservando-a para uso futuro.

O município de Diadema disporia seus resíduos conjuntamente ao município de São Bernardo, em área localizada neste último. O Estado se responsabilizaria pela desapropriação de área e fornecimento de alguns equipamentos. Além disso, deveria declarar de utilidade pública duas áreas, no município de São Bernardo e Diadema para futuro aproveitamento para a destinação do lixo.

Através da Deliberação 09/83, em 30/08/83, o Conselho ratifica tais decisões, aprovando como solução emergencial para a Região Sudeste:

1 - Município de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra: disposição conjunta em futuro aterro localizado em Mauá, no bairro do Sertãozinho, em área a ser desapropriada pelo Estado, com vida útil prevista para 6 anos;

2 - Município de Santo André e São Caetano: disposição conjunta em futuro aterro localizado em Santo André, junto à usina de compostagem, em área pertencente à prefeitura de Santo André, com vida útil prevista para 8 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 6 anos.

Além disso, a deliberação 09/83 sugere 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 das 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 utilização 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 técnico 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 Cetesb, 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 próximos 6 anos, haveria a necessidade de se iniciar rapidamente, em paralelo às tais providencias, a elaboração do "Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos", destinado à 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.

O relatório aprovado considerava a gravidade das condições de disposição dos resíduos efetuados pelos municípios. Naquela data existem 32 lixões a céu aberto na Região. Apenas nos municípios de São Paulo, Santo André e a, curto prazo, Osasco - com aterro em vias de implantação - , destinariam o lixo de maneira adequada.

Os recursos necessários à desapropriação das áreas, compra de equipamentos e realização de algumas obras de



infraestrutura para a implantação dos 13 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 viabilização das soluções propostas para a Subregião Sudeste relativos à implantação de 3 aterros sanitários, correspondiam à 40% do total requerido para a Região Metropolitana.

Na análise das áreas propostas pelo Relatório aprovado pelo Consulti, foram considerados:

- " . compatibilidade com a vizinhança;
- . localização fora dos limites da área de proteção aos mananciais;
- . 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 subsuperficiais;
- . economicidade do sistema de destinação de lixo".<sup>49</sup>

Após a deliberação número 9, do Consulti, a Secretaria de Negócios Metropolitanos e Emplasa iniciam as providências necessárias à implantação do Plano Emergencial.

As dificuldades para efetivação do Plano irão referir-se, por um lado, à busca de recursos para a compra de equipamentos e realização da infraestrutura necessária, junto à Secretaria de Planejamento. Tais esforços resultariam no encaminhamento, em 14/06/84, de Carta Consulta do Secretário de Planejamento, José Serra, à Caixa Econômica Federal, solicitando recursos do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social- para a implantação dos aterros em terrenos que seriam desapropriados pelo Governo do Estado.

Por outro lado, a Secretaria de Negócios Metropolitanos encontraria dificuldade em encaminhar soluções conjuntas a municípios nos quais o problema não apresentava grandes obstáculos para ser resolvido.

Santo André e Mauá, em situação vantajosa frente aos demais municípios relutarão, por motivos diversos à tais soluções.

As vantagens relativas se referiam ao fato de que Santo André, que possuía usina de compostagem e aterro adequados seria, em último caso, requerido como única hipótese emergencial para os municípios de São Caetano, São Bernardo e Diadema. Mauá, por dispor das áreas mais próximas, se consubstanciava na única alternativa para os municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, inteiramente situados em Área de Proteção aos Mananciais.

Tal situação possibilitava a ambos, auferir compensações adicionais do Estado e dos próprios municípios usuários se viessem a ceder espaço físico para as soluções conjuntas.

Finalmente, a implementação das ações necessárias esbarraria com a oposição de vários segmentos da população. Em decorrência, surgem novos problemas técnicos, de

definição de novas áreas, tendo em vista a sua escassez cada vez mais crítica. Adiam-se as providências técnicas necessárias - levantamentos topográficos, etc.-, que deveriam subsidiar a edição dos decretos de utilidade pública, visando posterior desapropriação das áreas escolhidas pelo Estado.

## 6.2. O Processo de Implementação de Plano Emergencial

### 6.2.1. Introdução

Em 17/09/85 a Caixa Econômica Federal autorizaria a Concessão de financiamento através de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social para a implantação da solução imediata. Todavia, até final de 86, estes recursos não estariam liberados.

Várias providências ainda deveriam ser efetivadas, para o seu encaminhamento à Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo e deste para a Secretaria dos Negócios Metropolitanos.

Ainda seria necessário a aprovação pelo Senado Federal, pois o Estado de São Paulo já tinha ultrapassado o seu limite de endividamento. Posteriormente, várias tramitações ainda seriam necessárias junto à Caixa Econômica Federal.

Em meados de 1986, a Secretaria dos Negócios Metropolitanos, receberia a primeira suplementação por parte do Governo do Estado destinada a dar início à implantação de aterros, através da elaboração de projetos executivos.

Todavia, da mesma forma que outras subregiões, a subregião Sudeste deveria requerer nova avaliação técnica quanto às áreas onde os aterros seriam implantados.

Diversos aspectos relativos ao tempo transcorrido desde a elaboração do Plano Emergencial em 1983, aos problemas políticos derivados dos interesses dos administradores municipais, da população principalmente localizada nas proximidades dos aterros previstos, e dos catadores de lixo que veriam desativadas suas fontes de sobrevivência, alterariam a proposta inicial.

Tais dificuldades ocorreriam correlacionadas ao agravamento das condições de limpeza pública na Região, pois, a partir de 83, escasseiam sobremaneira as hipóteses de destinação do lixo para algumas prefeituras da subregião sudeste. Tal fato relaciona-se diretamente ao fechamento do lixão do Alvarenga, por decisão judicial, acionada pelos proprietários do terreno.

São Bernardo, São Caetano e Diadema depositavam até então, a despeito da Lei de Proteção aos Mananciais, todos os seus resíduos naquele lixão, localizado a 200 metros da Represa Billings, receptora de todo o chorume dele derivado.

Em meados de 84, o assunto destinação de lixo passa para o primeiro plano das preocupações desses Municípios, atingindo indiretamente Municípios vizinhos, que seriam pressionados a receber o lixo deles proveniente.

A instalação do novo governo eleito, que trazia como uma de suas diretrizes a proteção ao Meio Ambiente, incluindo-se a proteção aos mananciais da Grande São Paulo, reflete-se na atuação da Emplasa e Cetesb. Estas entidades

iniciaram pressões junto às Prefeituras para o abandono do lixão do Alvarenga. Ao mesmo tempo, tentariam viabilizar novas alternativas de disposição.

Por este motivo, e também pelo fato da capacidade do lixão já estar próxima à saturação, a Prefeitura de São Bernado desiste da desapropriação que pretendia realizar naquele local. Com isto provoca a exigência de parte dos proprietários do terreno de indenização pelo uso da área até aquele momento.

A continuidade da disposição de lixo pelos Municípios, apesar da desistência de desapropriação, provoca a sua interdição judicial em meados de 1986.

A inexistência de opções se tornaria particularmente dramática para estes Municípios. O abandono de propostas integradas para a Região, desde 1976, e do encaminhamento das providências necessárias à implementação daquelas já existentes, se apresentariam nesse momento com toda a sua clareza. Diversos artigos são publicados em jornais criticando e denunciando a ausência de planejamento e imprevidência por parte dos governos municipais e estaduais.

O recente plano proposto, que visava o problema de forma integrada, embora tratando-se ainda, de solução paliativa, emergencial, poderia pelo menos permitir por alguns anos a destinação dos resíduos de forma adequada, enquanto se buscavam outras alternativas de prazo mais duradouros. Todavia, para ter chances de influenciar as decisões dos órgãos responsáveis pela alocação de recursos neste setor a curto e médio prazo, seria necessário uma multiplicidade de ações realizadas de forma sincronizada.

A busca de recursos para implantação deveria ser acompanhada da atuação efetiva do órgão metropolitano na

Região, no sentido de preservar e proteger a população do impacto da futura instalação de unidades de disposição de lixo. Seria necessário a definição de hipóteses de uso compatíveis no seu entorno, para que no momento em que os recursos estivessem disponíveis para sua implementação, esta ocorresse sem atritos justificados com a população residente.

A despeito da falta de recursos adequados às funções atribuídas às entidades metropolitanas na realização do planejamento e execução dos serviços comuns metropolitanos, a não utilização de todos instrumentos disponíveis, de forma conjugada, agrava as dificuldades de efetiva atuação regional.

Os fatos correm o risco de serem contidos em um grande círculo vicioso : planejam-se áreas razoavelmente distantes de áreas urbanas de maneira a causar o menor incômodo possível, sem no entanto preservá-las de usos incompatíveis com o previsto pelo planejamento; executa-se lenta peregrinação em busca de recursos que estão fora das entidades planejadoras, em geral devendo recorrer à área federal; quando tais recursos estão disponíveis, a tentativa de implantação do projeto nas áreas esbarra com a justificada pressão popular, já que no local muitas vezes se instalam muito próximos, hospitais, escolas, conjuntos habitacionais, etc, ou seja, equipamentos e usos que podem sofrer os transtornos da vizinhança a processos regionais de destinação do lixo - desde o movimento diuturno de caminhões; até possível mau cheiro e gases derivados; este fato irá requerer novos estudos técnicos visando encontrar novas áreas, o que exigirá a realização de novos projetos para posterior implantação requerendo a busca de novos recursos que agora se encontram defasados, reiniciando-se o processo.

### 6.2.2. Os Catadores do Lixão do Alvarenga

A iminente interdição judicial do lixão traria também o desespero e movimentação dos quase dois mil catadores que sobreviviam dos resíduos reaproveitáveis, alguns com mais de dez anos nesta atividade.

Com a desistência da prefeitura de São Bernardo de desapropriar a área, a destinação do lixo deste município passa a ser encaminhada, temporariamente, à usina de Santo André. Tal situação reduz à metade o ganho mensal dos catadores, pois apenas os municípios de São Caetano e Diadema continuavam a depositar no lixão. (DGABC - 11/07/84).

A futura transferência dos resíduos ali despejados, para aterro sanitário a ser implantado no parque Selecta em antiga pedreira localizada em área conhecida como Montanhão, reuniria representantes dos catadores de lixo que não queriam a remoção dos despejos do lixão do Alvarenga e representantes dos moradores de bairros próximos ao Montanhão. Estes não desejavam o despejo neste local devido à urbanização do entorno. Neste sentido, alegavam, inclusive, existir um conjunto habitacional do Inocoop, distando apenas duzentos metros do local.

Inicialmente as negociações se realizam junto à Emplasa, Secretaria de Negócios Metropolitanos e Cetesb.

O diálogo entre os catadores e técnicos, visando suspender a multa contra o município de São Bernardo que estaria ainda depositando resíduos no lixão do Alvarenga, levaria a introduzir a questão social da sobrevivência de centenas de homens, mulheres e crianças entre as providências necessárias à desativação do lixão.

Os catadores reivindicam alternativas para sobrevivência. Solicitam terreno, sementes, e instrumentos para formação de hortas comunitárias e criação de pequenos animais. Discutem-se novas alternativas de disposição, de forma a possibilitar a continuação das atividades dos catadores. A prefeitura de São Bernardo, com dificuldades para localizar novas áreas para despejo, apoia taticamente as reivindicações dos catadores. O prefeito Aron Galante assim se referia à proibição pela Secretaria de Negócios Metropolitanos de despejos no lixão: "se a consciência de Almino não pesa..." (DGABC - 12/07/84).

Segundo êle, quem deverá negociar com os catadores e com os moradores das áreas propostas como receptoras do lixo é o governo estadual. O prefeito estaria "impotente diante da Emplasa, para interferir no projeto. Ela (Emplasa) representaria o Poder Estadual juridicamente superior ao Poder Municipal..." (DGABC - 23/07/85).

Nas negociações com o governo do Estado, através do Secretário Almino Afonso, da S.N.M., os catadores reivindicam aposentadoria ou pensão vitalícia aos inválidos, garantia de emprego aos trabalhadores e escola profissionalizante para as crianças e jovens.

O Secretário oferece apoio, ao propor que fossem realizadas buscas conjuntas de locais para aterro. As demais reivindicações seriam encaminhadas às outras Secretarias.

Em entrevista fornecida ao Jornal "Correio de Itapeceira", em 03/08/85, o Secretário, respondendo às questões sobre as denúncias da existência do lixão em São Bernardo, colocaria: "É irregular? É ilegal?. Sim, é. Mas eu não tenho meio de converter a lei em realidade social".



Em 1986, a possibilidade de embargo das decargas de lixo solicitado pelos proprietários da área levam os catadores agora a novos interlocutores.

O Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados encaminha recurso ao Fórum para tentar suspender ação de reintegração de posse aos proprietários da área onde está depositado o lixão do Alvarenga.

Conseguem a suspensão temporária da sentença que determinou a desativação do lixão, alegando "defesa do direito a vida e sobrevivência". (DGABC - 24/04/86).

Contudo, a busca de alternativa para os catadores seria difícil, segundo a Secretaria da Promoção Social: "como aposentar quem nunca contribuiu para a Previdência e como de repente criar mil empregos?" (DGABC - 24/04/86).

A prefeitura de São Bernardo, posteriormente, realiza convênio com a Secretaria da Promoção Social visando o constituição de creches para 60 crianças e oficina de trabalho no Bairro Alvarenga. A prefeitura de Diadema emprega 75 catadores em funções de ajudantes, guardas municipais e varredores, e encaminha 76 às indústrias locais.

Visando tais benefícios, entidades religiosas responsabilizam-se pelo cadastramento dos catadores. Frei Manfroi, que participa das negociações junto aos catadores, considera o quadro social ainda mais problemático. Segundo ele, a grande maioria se recusa ao cadastramento, devido às ocorrências policiais, fugas da Febem, etc. Apenas um terço seria cadastrado. Os demais substituiriam as atividades no lixão pela marginalidade. (DGABC-21/05/86).

### 6.2.3. A Solução Conjunta para São Bernardo e Diadema

A partir das proposições do Plano Emergencial, as tentativas de implementação de aterro no município de São Bernardo - que deveria também ser utilizado pela prefeitura de Diadema - encontraria forte reação contrária da população residente nas proximidades.

A proposta inicial de realização de aterro em área localizada na Estrada do Mar, próximo à Rodovia do Imigrantes, com vida útil prevista para 6 anos, seria rejeitada pela própria prefeitura quando se iniciam efetivamente as providências para implementação.

A nova área proposta, denominada Montanhão, seria menos adequada, devido à distância, para uso conjunto à prefeitura de Diadema. Exigiria, para se tornar viável, um local de transbordo com reciclagem em áreas localizadas neste município, a ser desapropriado pelo governo do Estado.

Em todo caso dificultava o uso como solução conjunta, na medida em que elevava muito os custos de transportes, obrigando a que os caminhões de Diadema passassem pelo centro de São Bernardo.

A justificativa para a alteração da área, para a implantação do aterro proposto em São Bernardo, segundo a prefeitura deste município, seria a demora do governo do Estado em desapropriar o terreno na estrada do mar (DGABC - 27/06/84).

A prefeitura de Diadema, com a iminente interdição do Alvarenga, a demora na liberação de recursos por parte do Estado para viabilizar solução conjunta e a provável desistência de São Bernardo em manter a proposta, ameaça jogar o lixo na divisa com o município de São Paulo. Aponta o Estado como responsável pela situação crítica em que se encontrava. (DGABC - 01/07/84).

A nova área proposta e desapropriada por São Bernardo, encontraria reação contrária da população do Parque residencial Selecta - onde se localizava a antiga pedreira que se destinaria aos aterros - e dos bairros próximos, Jardim Silvina e Vila São José. Segundo os moradores, conforme citado anteriormente iria localizar-se à duzentos metros do Conjunto Residencial do Inocoop.

O prefeito reconhece precipitação na escolha do Montanhão, apesar do custo favorável (DGABC - 10/07/84). Passaria, temporariamente, a partir desta data, mediante pagamento, a encaminhar o lixo para o aterro de Santo André, enquanto buscava nova área no município.

A viabilidade para a destinação do lixo na usina de Santo André, conjuntamente à Diadema e São Caetano, poderia ser efetivada, como solução mais duradoura. Segundo o Secretário de Serviços Urbanos do município, Ajan Marques de Oliveira, isto seria possível se a capacidade da usina fosse duplicada através da implantação de patio coberto para cura do composto e estação de transbordo para os 3 municípios em São Bernardo. Segundo ele, "isso baratearia o custo do transporte, ao mesmo tempo em que as carretas não retornariam vazias até a estação receptoras, mas levariam o composto para ser curado em pátio coberto também em São Bernardo". (DGABC - 03/10/84).

Segundo afirmações dos técnicos da Cetesb, as soluções existiam "e dificilmente os problemas são os recursos financeiros, já que há alternativas baratas. O entrave maior ...é o político". (DGABC - 03/10/84).

A nova perspectiva apresentada - de utilização da usina de Santo André - dependeria, na hipótese de se tentar efetivá-la de várias negociações envolvendo os 3 municípios dependentes, o município sede, a empreiteira\* responsável pela operação da usina e o governo estadual, representado pela S.N.M. e Emplasa.

Em paralelo a tais negociações, São Bernardo continua à busca de áreas em seu município para depósito de lixo.

Apesar de ser proposta possível utilização posteriormente, para lazer, da próxima área cogitada, esta é rejeitada pelos moradores do Jardim Uenoyama através da Sociedade Amigos de Bairro, (DGABC - 17/07/84).

Em novembro de 1984, a S.N.M. propõe a desapropriação de cem mil metros quadrados neste mesmo bairro. A prefeitura, diante do impasse considerava que, se o Estado desapropriasse o terreno, seria instalado o aterro, mesmo com os protestos da população. (DGABC - 06/11/84).

Em 85 aguardava-se a liberação de recursos para a desapropriação pelo Estado. O prefeito tenta livrar-se do problema, dizendo-se "impotente" diante da Emplasa, para

---

\*- Nova polêmica estaria ocorrendo neste momento no município de Santo André, a respeito, agora, da passagem dos serviços de Limpeza Pública realizados por empreiteiras à responsabilidade, novamente, da administração direta.

interferir no projeto. Segundo ele, "já que é a empresa que vai coordenar o projeto, será ela também que vai ter que dialogar com a população do bairro escolhido para receber o aterro e com os catadores do lixo do Alvarenga". (DGABC - 23/07/85).

Em fins de 85, a prefeitura de São Bernardo, conjuntamente às prefeituras de Diadema e São Caetano, ainda estaria depositando parte de seus resíduos no lixo do Alvarenga. Diante das denúncias, a prefeitura de São Bernardo se defende, afirmando "que não pode se responsabilizar pelos procedimentos da empreiteira Vega Sopave". (DGABC - 21/07/85).

No início de 86, verificam-se várias trocas de acusações mútuas pela não resolução do problema entre Estado e Município. Nas palavras de assessor da S.N.M., o assunto só não estaria resolvido "porque a prefeitura ainda não escolheu o terreno" (DGABC - 23/03/86). O governo do Estado não teria poder para impor uma solução ao município. (DGABC - 16/04/86).

O Secretário do Planejamento do município, por outro lado argumentava: "eu quero que a Emplasa e ou a S.N.M. venha a São Bernardo tentar convencer os moradores de bairros como o Jardim Silvina ou Cooperativa de que é bom que eles tenham em frente às suas casas um aterro sanitário" (DGABC 23/03/86). Os estudos realizados pela Emplasa estariam defasados, sem o devido acompanhamento da realidade, sendo competência do Estado a resolução de assunto referente à Limpeza Pública em áreas metropolitanas, segundo a Lei Federal 14, de 1973. (DGABC - 17/04/86).

Em maio de 1986, em reunião conjunta à Emplasa e S.N.M. objetivando a implantação do Plano Emergencial de Destinação Final dos Resíduos, São Bernardo solicita novo terreno, agora dentro da Área de Proteção aos Mananciais. As diretrizes propostas, de alocação dos aterros fora destas áreas protegidas, impedem tal proposição.

Como alternativa, e apesar da resistência da população à ocupação da área pela prefeitura, um ano antes, novamente, tentar-se-ia a implementação do aterro no Montanhão, próximo ao parque Selecta e Jardim Silvina.

Para viabilizar tal proposição, e possibilitar a sua utilização conjunta com o município de Diadema. A Emplasa propõe um local de transbordo com reciclagem neste município, no Bairro Inamar. Vários procedimentos visando a sua desapropriação foram realizados.

A Emplasa se responsabilizaria, em paralelo, por ampla campanha junto à população no sentido de demonstrar as vantagens dos aterros e a sua diferença em relação aos lixões, quando devidamente operados, e a necessidade de resolução do problema da destinação do lixo.

A partir daí, até agosto deste ano, a Emplasa realizaria várias reuniões com a comunidade.

Apesar de tal procedimento, a comissão de moradores do Jardim Silvina, Vila São José, Boa Esperança e Parque Selecta, levam a Emplasa a descartar a proposta do aterro no Montanhão. A administração municipal reitera críticas à Empresa afirmando que os estudos por ela realizados estariam ultrapassados e inviáveis pois desconsiderava a urbanização ocorrida no Parque Selecta e Jardim Uenoyama.

A única solução possível, em decorrência de tais fatos, seria a ampliação de área para aterro próxima à Usina de Santo André e a futura implantação de Usina de Incineração de lixo em Capuava, que estava sendo proposta pela CESP.

As dificuldades de realizar solução imediata, acresce-se a próxima suspensão do recebimento do lixo de São Bernardo por parte de Santo André, agora temeroso da grande diminuição da vida útil de seu aterro.

O prefeito de São Bernardo realiza, em paralelo, depósito na área desapropriada do Montanhão, sendo impedido de realizar a continuidade dos despejos devido à bloqueios e vigília noturna realizada pelos moradores da região,

Agora, seria a vez do prefeito de São Bernardo ameaçar realizar o despejo dos resíduos na via Anchieta, caso o governo estadual não resolvesse a questão. (DGABC - 26/09/86).

Em outubro de 86, a usina de compostagem de Santo André não mais recebe o lixo proveniente de São Bernardo. O Secretário de Serviços Urbanos de Santo André, Alvaro Nosé, acusa de irresponsável o governo estadual por ter permitido a ocorrência de situação irreversível. Segundo ele, o Estado deveria permitir a utilização de terrenos, mesmo localizados em Área de Proteção aos Mananciais. Segundo ele: "Se o próprio estado não obedece as leis e aumenta o bombeamento de esgoto para a represa Billings, não tem autoridade moral de impedir instalação de aterro sanitário em área preservada por lei". (DGABC - 01/10/86).

A partir desta data e permitido apenas por curto espaço de tempo, um mês ou dois, São Bernardo passa a depositar seus resíduos em aterro localizado em Mauá. Aguarda, neste

período, as negociações entre o governo estadual e a prefeitura de Santo André para a continuidade do depósito de seus resíduos neste município.

#### 6.2.4. Santo André : A Solução Individual como Elemento Estratégico na Subregião.

A partir de 83, com o retorno de técnicos - como o Engenheiro Ajan Marques de Oliveira e Adalberto Leão Bretas - que criticaram a contratação de empreiteiras para a realização de serviços de Limpeza Pública no governo anterior, no município de Santo André, reinicia-se a polêmica sobre a conveniência ou não do retorno da prestação de tais serviços ao âmbito da Administração direta.

O agravante neste momento é que toda a infra-estrutura havia sido desmobilizada, requerendo, para o seu retorno, todo o investimento e reorganização do setor. Tal fato, aliado à possível multa, no caso de rescisão com a empreiteira cujo contrato havia sido realizado por cinco anos, no final do mandato anterior, requeriam agora, novas avaliações.

Em todo o caso, de acordo com as informações veiculadas em julho de 1984, o montante a ser pago pela prefeitura à empreiteira durante aquele ano como pagamento pela prestação dos serviços, corresponderia a um valor entre 25% e 50% maior do que o valor dos investimentos necessários para a municipalização total da Limpeza Pública (DGABC - 18/07/84).

No entanto, até pouco meses do final do contrato junto à Enterpa, em março de 1987, o prefeito não se definiria a favor da municipalização dos serviços.



Em paralelo à tal polêmica, e devido ao fato de que se tratava do único município com a destinação do lixo equacionado de forma correta, os equipamentos municipais - os aterros e a usina - de Santo André passam a constituir-se, em todas as propostas conjuntas para a Região, como elementos estratégicos. Isto mostra o caráter efêmero das decisões individuais nesta questão, em regiões conurbadas. O problema dos outros municípios, como São Bernardo e São Caetano passa a pressionar diretamente o município de São André.

As dificuldades de serem encontradas novas áreas para os municípios de São Bernardo e São Caetamp. apontam como única possibilidade de caráter emergencial, a disposição em Santo André.

Em fins de 86, a prefeitura deste município exige do governo do Estado, como condição para o uso conjunto do novo aterro implantado em terreno de sua propriedade, a desapropriação de área estepe no município de São Bernardo, para ser utilizada após o futuro esgotamento deste aterro.

Em paralelo a tais acontecimentos, a CESP tenta viabilizar usina de incineração de lixo com aproveitamento energético no município de Santo André, na divisa com o município de Mauá. Para a sua efetivação deveria requerer a adesão de todos os municípios da subregião Sudeste.

A administração municipal de Santo André reluta em aderir a proposta. Teme ociosidade da usina de compostagem, caso tal usina - com aproveitamento de vapor para as indústrias do polo petroquímico de Capuava - se concretize.

Exige, para sua participação, isenção do pagamento para incineração. Novas negociações deveriam ser iniciadas.

#### 6.2.5. A Proposta da Cesp e a Necessária Adesão Municipal

A Cesp - Centrais Elétricas São Paulo -, a partir de 1977, inicia pesquisas visando a busca de fontes alternativas de energia, provenientes do lixo urbano. Em 1978 inicia projeto de usina de incineração de lixo com aproveitamento de energia elétrica. No sentido de implantar 2 usinas na capital, realiza, a partir de 1980, protocolo de intenções junto à prefeitura de São Paulo .

De acordo com tal protocolo, a prefeitura não entraria com recursos para construção, pagando apenas pela queima do lixo. A energia produzida seria distribuída pela Eletropaulo a vinte e cinco mil residências no município.

O custo da incineração, a despeito das melhores condições sanitárias de destinação dos resíduos, significaria para a prefeitura o dobro do valor que esta pagaria por tonelada de lixo disposto em aterros .

Além de recusar-se a realizar o pagamento para incineração do lixo, a administração municipal de São Paulo iria exigir, ao contrário, pagamento por parte da Cesp pelo lixo à ela encaminhado. (DGABC - 16/08/84).

Tal fato, aliado ao alto custo do investimento, segundo a Cesp, levaram, até o final daquela gestão (79/82), ao abandono da proposta de implementação de usinas de incineração de lixo com aproveitamento energético na Grande São Paulo.

A partir de 1983, com o reinício dos estudos voltados à definição de soluções conjugadas para destinação do lixo na região metropolitana, e a reativação dos trabalhos da Comissão responsável pelo tema no âmbito do Consulti - Conselho Consultivo da Grande São Paulo -, tal proposta ressurgiria sob nova forma.

As dificuldades por que passavam os Municípios do Grande ABC em relação à limpeza pública, a carência de áreas adequadas para a implantação de aterros e a grande demanda de óleo combustível para produção de vapor, concentrada no pólo petroquímico de Capuava, na divisa entre Mauá e Santo André, apresentam-se como as principais justificativas para a nova proposta de usina de incineração de lixo, agora, com aproveitamento de vapor.

Segundo a proposta, a oferta de vapor como insumo às indústrias na região equivaleria à energia produzida por 1.200 barris de petróleo por dia. Além disso, diminuiria a poluição derivada da queima do óleo combustível, devido à sua substituição pela utilização do vapor gerado pela Usina Termoelétrica (DGABC - 08/06/86). A oferta de vapor, inicialmente, seria destinada à duas grandes indústrias consumidoras de óleo combustível, a UNIPAR e Petroquímica União. (DGABC - 25/02/85).

Segundo as projeções realizadas pela Cesp, o investimento seria ressarcido em 25 anos.

O fornecimento de lixo, contudo, iria requerer negociações no sentido de obter a concordância das várias prefeituras da Região em destinar o seu lixo à usina. Isto dependeria por um lado, do preço a ser pago pela tonelada de

lixo incinerado, das variáveis vinculadas ao transporte, como a distância e vias de acesso, além da avaliação conjunta dos equipamentos de destinação final que já se encontravam em operação na Região\*. Ou seja, seria necessário a realização de um Plano Diretor de Resíduos Sólidos para a Região.

Além de tais aspectos, pode-se conjecturar, que, prefeituras que vislumbrassem alguma possibilidade em manter a destinação sob sua tutela relutariam em entregá-la ao governo do Estado. Tal fato poderia significar, a despeito de solucionar um problema que frequentemente traria desgaste ao nível municipal, a redução do grau de manobra política derivada dos diversos setores de influência presentes no processo decisório vinculado à Limpeza Pública. Neste leque estariam as empreiteiras responsáveis pelo transporte e construção de aterros, as empresas construtoras de usinas de compostagem, etc. O interlocutor, no caso de transferência de tal controle, passaria a ser o governo do Estado.

Em fins de 86, a prefeitura de Santo André declara que somente destinaria os resíduos à usina de incineração que seria instalada neste município, próximo ao polo Petroquímico de Capuava, se fosse isentada do pagamento de sua taxa de incineração. Haveria, inclusive, o temor por parte desta administração, de possível ociosidade da usina

---

\*- Mesmo porque, a implantação da usina ainda deveria requerer a utilização de aterros sanitários no Grande ABC. Tais equipamentos teriam elevado para 20 anos a sua vida útil, tendo em vista a alta redução dos resíduos que a eles seriam destinados.

de compostagem, caso a usina de incineração se concretizasse.

Novas negociações ocorrem neste período. Se verifica, por exemplo, a contraproposta da Cesp de trocar 100 toneladas/diárias de resíduos não aproveitados pela usina de compostagem de Santo André por subprodutos da usina de incineração de Capuava, como cinzas e outros materiais que poderiam ser utilizados na cobertura de aterros sanitários, produção de guias e sargetas e pavimentação asfáltica. Outras demandas surgiriam dos municípios posteriormente, como a solicitação de investimentos visando a melhoria do Sistema Viário para o tráfego de caminhões pesados. Neste sentido, inclusive, reivindicava a construção da estrada marginal do Cassaquera ligando o município de Santo André à via Anchieta.

O município de São Paulo, inicialmente previsto no projeto\*, retira-se, por desistência do prefeito Jânio Quadros, em 06/86. A alegação seria a grande distância da usina da capital.

O município de São Caetano, se compromete oficialmente a encaminhar as 130 toneladas/diárias à usina de incineração, considerando que o preço seria ligeiramente superior ao pagamento realizado para disposição na usina de compostagem de Santo André\*\*. Em paralelo, preocupava-se com o fato de que a solução atual, de destinação dos resíduos de S. Caetano à S. André, devido à possível saturação das

---

\*- Para a usina de incineração da Cesp seriam encaminhados os resíduos da zona leste.

\*\* - 4,5 a 5 dólares em Santo André e previsão de 6 dólares na Usina da Cesp.

possibilidades deste município, não persistisse até a operacionalização da usina da Cesp (DGABC - 20/07/86).

A análise de custos realizada no início de 1987, demonstraria a necessidade de serem investidos recursos a fundo perdido, pelo governo estadual ou federal. Esta seria a forma de manter o preço por tonelada incinerada compatível com as soluções de destinação final acessíveis aos diversos municípios da Região.

A nova gestão que se instala na Secretaria dos Negócios Metropolitanos, a partir de março de 1987, iniciaria a busca de recursos junto ao Ministério de Desenvolvimento Urbano, visando a implementação da usina incineradora com aproveitamento de vapor.

#### 6.2.6. Diadema : As Dificuldades para a Solução Conjunta e a Polêmica da Usina de Compostagem e Reciclagem.

Com a iminente suspensão da utilização do lixão do Alvarenga, a partir de 83, a solução emergencial para o destino do lixo do município de Diadema estaria dependente, até meados de 86, das possibilidades de implementação de aterro conjunto em São Bernardo.

Com a interdição judicial do lixão, no início do segundo semestre de 86, sem que ainda se tivesse tornado efetivo o aterro em São Bernardo, Diadema recorre ao município de São Paulo.

Os caminhões de lixo que transportam cerca de 120 toneladas por dia, passam agora a percorrer 90 kms até o

aterro dos Bandeirantes no município de São Paulo\*. Esta distância é muito maior do que os 15 quilômetros que inicialmente percorria até o lixão do Alvarenga. Tal destinação, no entanto, seria rapidamente sustada pelo prefeito de São Paulo.

Em 24/10/86, logo após o consentimento da utilização temporária do aterro dos Bandeirantes para despejo dos resíduos de Diadema, o prefeito Jânio Quadros volta atrás e proíbe a sua utilização.

Segundo a edição de 06/01/87, do Jornal Diário do Grande ABC, tal fato teria se dado como retaliação do prefeito do PTB, à atuação de militantes do Partido dos Trabalhadores nas manifestações realizadas pela população vizinha aos aterros de Jacuí, São Mateus e Sapopemba e que teriam redundado no fechamento deste último.

A antiguidade das usinas e dos incineradores de São Paulo - inclusive sem filtro antipoluição - e o esgotamento dos aterros, para onde é destinada a maior parte dos resíduos, alia-se às manifestações da população localizada nas vizinhanças, que exige a sua remoção. A curto prazo delineia-se um quadro de crise previsível na destinação final de lixo da capital.

A necessidade de reduzir as áreas destinadas aos aterros através da diminuição do volume inicial dos resíduos via incineração ou compostagem apresenta-se como justificativa para a solicitação de autorização pela

---

\*- A prefeitura de São Paulo possuía 6 aterros localizados em São Mateus e Perus, Vila Albertina, Santo Amaro, São Miguel Paulista e Rodovia dos Bandeirantes; 2 usinas de compostagem na Vila Leopoldina e São Mateus e 3 incineradores, em Pinheiros, Ponte Pequena e Vergueiro.

prefeitura de São Paulo, junto ao Consema - Conselho Estadual de Meio Ambiente - para realizar concorrência pública para construção de 2 novos incineradores e 2 usinas de compostagem, em 1987.

A proposta de construção de usina de incineração, com aproveitamento de energia, objeto de convênio junto à Cesp, é abandonada pelo município, em favor de solução individual a ser implementada através de empreiteiras por ele diretamente contratadas.

De qualquer forma, a recepção de 120 toneladas de lixo do município de Diadema não seria responsável por colapso na destinação final de lixo da capital, cujo volume é de aproximadamente 100 vezes este valor.

Tal proibição levaria a administração municipal de Diadema a suspender a coleta de lixo, já que não existia local para destinação, nem mesmo no município de Santo André, que também alegava impossibilidade. Em 28/10/86, o prefeito decreta estado de "calamidade pública" no município, adquire Usina de Compostagem de lixo, e passa a utilizar aterro desativado no Jardim União, sob a alegação, junto à população vizinha, de que tal ato seria temporário.

Em 03/11/86, o governador Franco Montoro decreta de "utilidade pública" área do Jardim Inamar, objetivando sua desapropriação posterior para implantação de aterro sanitário. Tal ato corresponderia às últimas definições da solução emergencial para a Região, realizadas pela Emplasa junto à Comissão Especial do Consulti que estudava o assunto. A área anterior, denominada "Montanhão", que seria utilizada para aterro conjunto no município de São Bernardo, havia sido impedida pela população.



A desapropriação, todavia, não viria a ocorrer nesta gestão estadual, que se encerra em março de 87.

A partir de 07/02/87, os moradores do Jardim União impedem a descarga do lixo naquele local. Isto leva à nova suspensão da coleta e posterior aluguel, pela administração municipal, por curto prazo, do próprio lixão do Alvarenga.

As tentativas de utilização da área do Jardim Inamar são alvo de manifestações contrárias por parte de diversos segmentos do município. Extrapolam, neste caso, os moradores da vizinhança. Ao lado da SAB do Bairro Eldorado e Comunidade Inamar - entidade que reúne 700 crianças - verifica-se a presença do Presidente da Comissão de Defesa da Represa Billings e membro do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Fernando Vitor, de membros do empresariado, através da Delegacia do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP -, e diversos vereadores do PMDB e PTB.

A atuação do Presidente da Comissão de Defesa da Represa Billings buscava, segundo ele, "evitar que o Eldorado, que já recebe através da Represa Billings todo o esgoto da Grande São Paulo, seja agora transformado em depósito de lixo do município". (ESP 28/10/86). A documentação entregue à Curadoria do Meio Ambiente de Diadema considera a impropriedade da área para tal destinação, e os danos irreparáveis que tal ação acarretaria. Além disso, tal ação propiciava "transformar em verdadeira máfia a corrupção denunciada há mais de um ano e em franca atividade no setor de coleta de lixo, onde funcionários do segundo e terceiro escalões da prefeitura ganham verdadeiras fortunas manipulando materiais recolhidos especialmente junto às indústrias. São os sucateiros de luxo". (ESP, 28/10/86).

Fernando Vitor, também ex-diretor do Departamento de Serviços Urbanos de Diadema entre 74 e 75, alega que o problema é de competência estadual. Segundo ele o "governo do Estado deveria contratar empresa especializada em aterro até que o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, de autoria da Emplasa, fosse colocado em prática" (DGABC - 28/10/86). Ao comprar a usina de compostagem e se propor a implementá-la no município, a administração estaria se curvando "diante do governo, que tem obrigação precípua em resolver a destinação do lixo" (DGABC - 03/11/86).

A resposta do prefeito Gilson Menezes seria a de que "se nós fossemos esperar uma solução do Estado nunca resolveríamos o nosso problema já que o Estado só sangra os seus municípios ... Desapropriar o Jardim Inamar é o mínimo que o governo poderia fazer. Se ele fizesse ao menos isso, cumprindo a parte mínima que lhe cabe, nós até iríamos aplaudi-lo". (DGABC - 03/11/86).

Além de tais manifestações, a população de vários bairros, que estariam sofrendo, por outro lado, com a ausência da coleta de lixo, realiza protesto despejando os resíduos em frente à prefeitura. (DGABC - 19/02/87).

A Administração Municipal realiza reunião com a população da Região e promove visita à cidade de Ourinhos, onde a Empresa Iguaçumec havia construído usina semelhante. Com isto objetivava alterar a opinião dos moradores e buscar aliados para a consecução do projeto.

Em abril de 1987, mesmo sem a desapropriação da área, membros da Administração Municipal e grupos favoráveis à construção da Usina tentam invadir a área e iniciar a sua

construção. Verifica-se conflito com os grupos contrários à instalação.

A insistência, mesmo com resistência de parte da população, resulta em 20 feridos. (DGABC - 19/04/87.

A presença posterior de tropa de choque da Polícia Militar, por ordem do governo do Estado, impediria a invasão da área.

Em 28/04/87, o prefeito de Diadema recebe do governador do Estado, Orestes Quêrcia, a promessa de desapropriar áreas para construção de escolas estaduais em substituição à desapropriação de área do Jardim Inamar, a qual deveria ser feita pela prefeitura.

A partir desta data, o prefeito de Diadema tentaria obter a aprovação dos órgãos estaduais, principalmente Consema e Cetesb, baseado em Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) da usina de compostagem. Além disso, deveria ser fornecida autorização especial de parte da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, tendo em vista tratar-se de atividade industrial permitida apenas em ZEI - Zona Estritamente Industrial -, ainda inexistente na Grande São Paulo.

As dificuldades, neste último caso, certamente ocorrerão, tendo em vista a inexistência de propostas mais abrangentes para o setor, relativas à Região Metropolitana em seu conjunto.

#### 6.2.7. Mauá e a Dependência dos Municípios situados em Área de Proteção aos Mananciais.

A proposta contida no Estudo Emergencial realizado pela Emplasa e Cetesb no âmbito da Comissão Especial do Consulti, relativo aos demais Municípios da Subregião Sudeste da Grande São Paulo, - Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra -, dependerá, em grande parte, do interesse e apoio do Município de Mauá em sediar a solução conjunta proposta.

Os Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra produzem pouca quantidade de lixo relativamente ao total da Subregião. Ambos totalizam apenas 5%, ou, aproximadamente, 50 toneladas de lixo. Ribeirão Pires é responsável por 70% deste volume.

Apesar disso, não os poderia dispor em seus próprios territórios municipais. Os dois Municípios encontram-se inteiramente contidos em Área de Proteção aos Mananciais.

Desde o final de 82, a própria Cetesb já realizava tentativas para evitar que tal ocorresse. Apesar disso, o lixo dos Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra era depositado em aterro controlado dentro da Área de Proteção aos Mananciais, no distrito de Ouro Fino no Município de Ribeirão Pires.

Por sua vez, a disposição em lixão, no próprio município de Mauá dos resíduos coletados neste município, também era objeto de investidas por parte daquela entidade, no sentido de sua erradicação.

Nesta época a mesma empreiteira, Limpadora Limpeza, realizava a coleta em Mauá e Ribeirão Pires, sendo também responsável pela destinação dos resíduos.

No início de 84, verifica-se uma certa polêmica nos dois municípios relativa à contratação de serviços através de empreiteira ou diretamente pela administração municipal .

O prefeito de Mauá, Leonel Damo, argumenta à favor da contratação, considerando não ser possível à prefeitura realizar o investimento necessário à municipalização. Além disso, segundo ele, a produtividade propiciada por empresas privadas seria muito superior: "todos sabem que o trabalhador de empresa particular produz de forma diferente ... Na prefeitura, a coleta de lixo acabaria se transformando num cabide de emprego". (DGABC 22/10/84 ) Se a empresa privada requeria cem caminhões para realizar um serviço, afirmava a prefeitura iria necessitar trezentos (DGABC - 22/01/84).

O prefeito de Ribeirão Pires, Valdirio Prisco, efetiva a municipalização dos serviços. Contaria, para isso, com o apoio da Cetesb, que, neste período, após 83, segundo seu diretor Werner Zulauf, teria como diretrizes o incentivo para que os municípios assumissem as ações que pudessem desenvolver por conta própria. Neste caso, subsidiam a ação do município realizando projeto de reestruturação do serviço de coleta de lixo. (DGABC - 31/05/84).

Um mês após o início das atividades através da administração pública considera ter obtido economia superior a 10% em cada tonelada de lixo coletado, recolhendo, além disso, 20% a mais de lixo, (DGABC - 12/05/84).

No entanto, grande parte de seu problema continuaria sem resolução, devido às dificuldades para disposição do lixo.

A própria decisão quanto à municipalização ou não dos serviços pode ficar sujeita à interferências externas. Sendo

impossível resolver o problema de limpeza pública internamente ao município, no caso em que venha a ter que recorrer ao município vizinho, onde existe local adequado, este poderá vir a depender da própria empreiteira cujo contrato havia sido encerrado, e que também opera em Mauá.

Este prefeito ainda tentaria, inclusive, encaminhar pedido à Caixa Econômica Federal, através do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, visando a implementação de usina semelhante àquela adquirida pelo prefeito de Diadema.

Segundo ele, todavia, recuaria de tal intenção face à polêmica criada em torno da instalação da usina naquele município. Além disso, ressaltava o fato de que haveria concordância entre os municípios da Região de que a solução adequada para a futura destinação dos resíduos do Grande ABC seria a implementação do projeto de incineração com aproveitamento de vapor de água, projetado pela Cesp. (DGABC - 23/05/87).

O Município de Rio Grande da Serra, por sua vez, mais distante de Mauá do que Ribeirão Pires, não dispunha de recursos para contratar a empreiteira que operava o aterro em Mauá e que também seria responsável pelo transporte até o local.

Este Município estaria, dessa forma, impedido pela Lei de Proteção aos Mananciais de realizar solução própria e sem recursos para encaminhar seu lixo à municípios mais distantes.

Observam-se, de acordo com tais fatos, grandes dificuldades para as prefeituras de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra disporem corretamente os seus resíduos, fora de Área de Proteção aos Mananciais.

Em paralelo à tal quadro, verifica-se grande polêmica no município de Mauá devido à disposição de lixo pela Empreiteira contratada Limpadora Limpeza, em terreno alugado, de propriedade do irmão do prefeito, o Secretário de Serviços Urbanos Renato Damo. A Câmara dos Vereadores tecia várias críticas à ação do executivo municipal.

A proposta da Emplasa, de disposição dos resíduos em terreno localizado no Distrito de Sertãozinho é substituída em favor de outra área, também de propriedade do Secretário de Serviços Urbanos. As justificativas apresentadas referiam-se à demora do governo do Estado em desapropriar o terreno. Isto teria inviabilizado a solução mais adequada, do ponto de vista dos 3 Municípios envolvidos.

Segundo o prefeito, a partir de então, se houvesse interesse dos Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, deveriam tratar do assunto diretamente com a empreiteira que estaria viabilizando o novo local. (DGABC - 27/06/84).

Em 1987, o Secretário admite que seus filhos receberiam comissão da comercialização de lixo no local. Segundo ele esta seria a "única maneira de controlar as atividades de catadores de lixo no aterro e evitar prejuízos ainda maiores ao terreno, que considera desvalorizado no mercado imobiliário depois do início do depósito de detritos no local" (DGABC - 05/07/87).

Tais fatos, em virtude da reação da Câmara, agravariam as próprias dificuldades que os Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra já enfrentavam por estarem dependentes da solução em Mauá.

O vereador do PT, Osvaldo Ceolo encaminha projeto de lei tentando evitar que outros municípios utilizassem conjuntamente o aterro da cidade.

A justificativa para tal ato vinculava-se ao fato de que a prefeitura de São Bernardo, com um grande volume de detritos, recusado que fora pelo Município de Santo André, que temia a rápida redução da vida útil de seu aterro sanitário, os estaria agora despejando no aterro de Sertãozinho. Em decorrência, este rapidamente seria transformado em lixão.

A argumentação para o encaminhamento do projeto de lei acompanha as críticas de alguns vereadores quanto à exploração "em família" do aterro de Sertãozinho. Segundo ele, haveriam "interesses escusos na manutenção dos lixões nas atuais condições ... pois o aterro de Sertãozinho, que recebe 500 toneladas por dia de lixo de São Bernardo, não rende impostos para o Município, mas rende para o proprietário Cz\$ 50.000,00 por dia". (DGABC - 16/04/87).

A aprovação de tal lei, todavia, poderia deixar sem alternativas os Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra responsáveis diariamente, por 10% dos resíduos depositados por São Bernardo. A alternativa para o caso foi a inclusão de emenda da bancada do PMDB, vedando a disposição de lixo "que não tenha sido aprovado pela Emplasa e fiscalizada no âmbito do controle sanitário pela Cetesb" (DGABC - 16/04/87).

A implementação do aterro sanitário de Mauá, no Distrito de Sertãozinho, como solução conjunta, englobando também os Municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, que não possuíam outras alternativas além desta, é



considerada entre outras, prioritária pela Comissão Especial do Consulti.

O projeto executivo do aterro sanitário é realizado pela Emplasa, neste período. A partir de então o encaminhamento da sua implantação ficará na dependência do interesse pouco provável da prefeitura de Mauá em sediar a solução emergencial conjunta.

#### 6.2.8. O Financiamento Federal às Usinas e o Planejamento Metropolitano

A partir do início de 87, o Ministério de Desenvolvimento Urbano, inicia programa de financiamento de Usinas de Compostagem e reciclagem de lixo, visando atender 180 municípios e objetivando a implantação de aproximadamente 400 usinas no Brasil inteiro.

Além da produção de composto orgânico e reaproveitamento de metais, vidro, papel, tais usinas poderiam gerar 12.000 empregos, que poderiam vir a ser ocupados pelos atuais catadores. (29/03/87).

O Secretário do Interior da nova gestão, governo Quéricia, anuncia projeto de implantação de 100 usinas em municípios no Estado de São Paulo - inclusive da Grande São Paulo - a partir dos recursos do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do governo do Estado.

Em Seminário realizado pela Cetesb em 05/87, o prefeito do Município de Ribeirão Pires considera contraditória a posição do Estado para a Grande São Paulo. Buscava-se a viabilização da solução para o problema basicamente através

da implementação de aterros na Região, enquanto que o recurso disponível voltava-se às usinas.

A linha de financiamento proposta direciona, tanto para municípios localizados em áreas próximas às zonas rurais, como para aqueles localizados em áreas metropolitanas, o mesmo tipo de equipamento que deve ser implementado.

Por um lado, a avaliação quanto à importância e oportunidade de implantação de tais usinas na Região, tendo em vista o impacto sobre o entorno e a necessidade de sua abordagem conjunta a outros equipamentos destinados ao lixo - como os próprios aterros não estaria sendo considerada.

Por outro lado, não existe ainda, até o momento, Plano Diretor de Resíduos Sólidos para a Grande São Paulo, que avalie em termos de demanda, condições para o transporte, etc., os equipamentos existentes, possibilitando orientar, ou mesmo evitar, se fosse o caso, a implementação de tais equipamentos na Região, em favor de alternativas mais efetivas, como por exemplo, a Usina de Incineração da Cesp, com aproveitamento de vapor.

A busca de recursos isoladamente, pelos municípios, junto à área federal, deriva denúncias sobre a existência de empresas que atuam como atravessadoras de verbas públicas. Segundo o prefeito de Rezende, no Estado do Rio de Janeiro, uma dessas empresas estaria utilizando um projeto de usina de lixo para conseguir contratos com as prefeituras do interior. Bastaria "assinar um contrato de compra da usina que os atravessadores se comprometem a conseguir recursos a fundo perdido". (O Globo - 14/09/87).

O diretor do BNDES, Carlos Lessa, por outro lado, considerava ter dificuldades para implantar as Usinas. Segundo ele haveria resistência tanto por parte daqueles que exploram o lixo despejado nos vazadouros a céu aberto, quanto das empreiteiras que executam os aterros, as quais teriam formado um lobby para tentar inviabilizar o projeto. (O Globo - 25/09/87).

## NOTAS      CAPITULO VI

1) Palestra do Engenheiro Antonio Pezzolo em Seminário sobre o lixo realizado em 20/10/65. Arquivo Folha de São Paulo. pág. 126.

2) Palestra do Engenheiro Prospero Luiz da organização Panamericana de Saúde, 1965, Arquivo Folha de São Paulo, pág. 200.

3) GEGRAN/SEP. PMDI-Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. São Paulo, 1970, pág. XI.

4) Idem, pág. XVII.

5) Idem.

6) Idem, pág. XVIII.

7) Idem.

8) Idem, pág. 23.

9) Idem, pág. 75.

10) Idem, pág. 76.

11) Idem, pág. 78.

12) Idem, pág. 75.

13) Idem, pág. 33.

14) MENSAGEM DO GOVERNADOR LAUDO NATEL A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. SP, 1971, pág. XXXVII.

15) EMPLAS/ SNM. Projeto Implantação do PMDI. SP, 72/74, pág. 235.

16) Idem.

17) Idem, pág. 230.

18) Idem, pág. 237.

19) Idem.

20) Comunicação apresentada por técnicos do Gegran no VII Congresso de Engenharia Sanitária. Resíduos Sólidos em Areas Metropolitanas. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária /ABES, 1973.

21) SERETE/GEGRAN. Estudo da Solução Integrada para Disposição Final dos Resíduos Sólidos da Sub Região-Sudeste da Área Metropolitana da Grande São Paulo. Relatório Final. São Paulo, Gegran, 1974. pág. 100.

22) Idem.

23) OGATA, Maria Gravina. Os Resíduos Sólidos na organização do Espaço e na Qualidade do Ambiente Urbano. 1980, pág. 142.

24) GEGRAN. Resíduos Sólidos em Áreas Metropolitanas. 1973. pág. II-41.

25) SERETE/GEGRAN. Estudo da Solução Integrada para Disposição Final dos Resíduos Sólidos da Sub-Região Sudeste da Área Metropolitana da Grande São Paulo, 1974. pág. 129.

26) Idem, pág. 130.

27) Idem, pág. 134.

28) SNM. Processo 361/76. Arquivo do Estado. fls. 17.

29) SNM. Processo 361/76. Arquivo do Estado. Intec. relatório "Resultados do levantamento sobre a situação atual dos serviços de varrição, coleta e destinação final de lixo no Grande ABC". Processo SNM 361/76. São Paulo, Arquivo do Estado, fls. 17.

30) CETESB. Resíduos Sólidos, Destino Final e Meio Ambiente. V Seminário Nacional de Limpeza Urbana. Caxias do Sul. págs. 21 e 22.

31) SNM/EMPLASA. O PMDI no quadro das Políticas propugnadas para a Região/Projeto PMDI II. São Paulo, 1982, pág. 47.

32) SNM, Processo 361/76. Arquivo do Estado, fls. 46.

33) Idem, fls. 174.

34) Idem, fls. 91.

35) Idem, fls. 164.

36) DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO. 24/11/76.

37) SNM. Processo 361/76. Arquivo do Estado, fls. 181

38) ZULAUF W. Resíduos Sólidos, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Seminário Sobre Utilização dos Recursos Naturais e Proteção do Meio Ambiente. Limeira, Cetesb, 1977. pág. 17.

39) OGATA, Maria Gravina. Os Resíduos Sólidos na Organização do Espaço e na qualidade do Ambiente Urbano. 1980, pág. 143.

40) CONSULTI. Processo n\ 002/81 fls. 07.

41) Idem, fls. 68.

42) Idem, fls. 68.

43) Idem, fls. 66.

44) Idem, fls. 66.

45) Idem, fls. 59.

46) Idem, fls. 59.

47) Idem, fls. 178.

48) DIARIO OFICIAL DO ESTADO, 14/07/84, págs 2 e 3.

49) EMPLASA/CETESB. Estudo de Solução Imediata para a Destinação de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, Emplasa, 1983. págs. 13 e 14.

CAPITULO VII ,  
CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E A POLITICA ADOTADA

## 1. Introdução

Por que o Planejamento Metropolitano realizado durante o período considerado não conduziu à resolução do problema do lixo na Região?

A partir da caracterização do tema Limpeza Pública, do histórico do Planejamento e dos principais fatos ocorridos neste setor, na Região Metropolitana de São Paulo, particularmente na sua Subregião Sudeste, comentaremos alguns aspectos que julgamos relevantes, face à abordagem teórica inicialmente explicitada, para o maior esclarecimento de tal questão.

Na tentativa de discutir os fatores impeditivos de maior atuação do Planejamento e, portanto, as possibilidades para que determinados grupos de planejadores venham a influenciar a adoção, pelo Estado, de políticas efetivas face ao tema, julgamos importante elucidar:

- 1) As características do processo de planejamento realizado;
- 2) Os diversos grupos de interesses presentes e capazes de influenciar diretamente o mecanismo de decisões acerca das políticas adotadas;
- 3) A própria construção das reivindicações da população prejudicada tanto pela omissão quanto pela maneira como o Estado atua no sentido de sanar determinadas facetas do problema.



Tais aspectos da realidade se interrelacionam e se apresentam também influenciados, cada um deles, pela presença de diversos outros condicionantes.

Neste estudo buscamos, a partir da questão inicialmente formulada, observar tais relações principalmente do ponto de vista do primeiro aspecto, isto é, das características do processo de planejamento realizado durante o período.

Tais características, por sua vez, refletem, em parte, o próprio entendimento dos planejadores e da cúpula administrativa quanto ao papel e à postura que deve adotar o planejamento face aos diversos interesses e conflitos já explicitados ou ainda latentes no meio social objeto das intervenções propostas.

## 2. O Processo de Planejamento

A limpeza pública de grandes centros urbanos se relaciona a diversos outros setores e exige por parte do órgão que a administra o controle sobre todas as suas etapas, conforme as considerações apresentadas na caracterização do tema.\*

A necessidade de sua abordagem integrada verifica-se, por exemplo, pelas dificuldades de implantação apenas de uma das etapas do processo - a destinação do lixo -, através da usina de incineração com produção de vapor proposta pela CESP. Esta depende, para início do investimento, do equacionamento de todas as outras etapas junto aos múltiplos agentes presentes no processo, em paralelo à busca de recursos que o financiem.\*\*

O custo e as dificuldades de operação da coleta e implantação de soluções de destinação final do lixo relaciona-se ao tipo de ocupação urbana que ocorre, por expansão de periferias e assentamento indiscriminado em sítios de difícil acesso.

A valorização do preço da área - quando se verifica a substituição do lixão existente por aterro sanitário ou sua extinção, a oferta de novas áreas quando o aterro regulariza o terreno, anteriormente composto por depressões - a sua desvalorização, quando se propõe a implantação de aterro ou usinas em novas áreas, e a ocorrência de alguma espécie efetiva ou previsível de incômodo à população neste último caso, mobilizam o interesse, contra ou a favor da

---

\*- Capítulo V, item 1.

\*\* - Capítulo VI, item 6.2.5.

implementação, por parte dos proprietários e da população das áreas vizinhas.

Este tema, principalmente no que se refere à disposição inadequada do lixo, de forma poluente e geradora de vetores nocivos à saúde pública, desponta a partir da segunda metade dos anos 70 no discurso governamental. Decorre da mobilização da opinião pública em relação aos problemas ambientais e seus reflexos, a longo prazo, sobre as condições de vida e saúde da população.

A preocupação com o meio ambiente e a sua proteção vincula-se fortemente à noção de planejamento. O descuido face às providências necessárias no presente se manifesta na maioria das vezes apenas a medio e longo prazo.

Todavia, as grandes questões ambientais, como por exemplo o desmatamento indiscriminado, a poluição atmosférica, e a ocupação das encostas íngremes - temas que se agravam mutuamente -, sómente mobilizam a opinião pública periodicamente, na ocorrência de graves acidentes como as enchentes, grandes deslizamentos de terras soterrando casas e barracos, grandes inversões térmicas nos grandes centros, e graves problemas de saúde como os que ocorreram em Cubatão, no litoral sul de São Paulo.

O custo para a solução de tais problemas, se torna cada vez maior, e, em alguns casos, até mesmo inviável, face à tecnologia disponível.

A exigência do planejamento, até mesmo para as soluções mais simples, como os aterros sanitários, se torna cada vez mais importante. Esgota-se cada vez mais rápido a sua vida útil devido ao maior volume de detritos e aproximação da

urbanização. Além disso, escasseiam os tipos de terrenos adequados à tal finalidade, nos arredores dos centros geradores.

Apesar de seu aparecimento como objeto de estudos por parte do governo estadual, e como aspecto importante do planejamento metropolitano, o encaminhamento do problema no interior do aparelho de Estado não permitiu que ações efetivas fossem mobilizadas objetivando o seu equacionamento.

Como um dos fatores a serem considerados, observamos o desenvolvimento dos estudos e atividades realizadas do ponto de vista da própria natureza da prática do planejamento. Este ressalta-se, sob tal enfoque, enquanto processo, vinculado às noções inicialmente formuladas relativas à globalidade, continuidade e unidade.

A primeira noção vincula-se à avaliação abrangente dos elementos de que se compõe a questão. Dentre estes os próprios limites e possibilidades de atuação da entidade planejadora. A ação proposta apresentar-se-á em parte restringida pela situação política e pelos limites que o grupo planejador considere existir para a atuação.

No caso analisado, as diretrizes propostas demonstram o entendimento de uma situação institucional que apresenta obstáculos para a resolução da questão.

A necessidade da criação de um "órgão específico para promover a disposição final" aparece como proposição do PMDI-70, antes mesmo da institucionalização do sistema de

planejamento metropolitano. Permanece logo após , através da tentativa de viabilizar Empresa Pública Subregional voltada ao setor, e também nas últimas propostas dos estudos que visavam subsidiar a Revisão do PMDI, em 1982.

Tal posição é bem explicitada pela resposta da Emplasa à sugestão formulada por representante da Cetesb, na Comissão criada para estudar o assunto, em 1981. Este propunha que aquela empresa incorporasse o departamento de limpeza pública do município de São Paulo, extendendo a sua competência para toda a Região. A resposta dada a tal sugestão seria a de que a Emplasa não seria, segundo ela própria, o órgão adequado para Administração dos equipamentos de destinação final do lixo. Tal administração, requeria sociedade específica voltada à prestação de tais serviços\*.

Os estudos realizados negam a possibilidade de que tal assunto seja solucionado de forma mais efetiva, sem transformação do aparelho de estado. Apesar da multiplicidade de órgãos vinculados ao tema no âmbito estadual - Cetesb, IPT, Cesp, Emplasa -, a maior parte da abordagem realizada considera que não haveria possibilidade de coordenação dos trabalhos, tendo em vista a natureza da questão e a imprecisa definição institucional de responsabilidade.\*\*

No início de 83, verifica-se a tentativa de intervenção sobre o problema a partir de ações possíveis no âmbito do próprio SPAM. Apesar de restrita, tais propostas deveriam requerer ações de reforço institucional para a sua efetivação. Estas deveriam ocorrer no âmbito do próprio sistema, com a aprovação pelo Codegran - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - do plano emergencial que

---

\*- Capítulo VI, item 5.2

\*\* - Capítulo VI, item 3.2

havia sido proposto pelo Consulti, e utilização de outros instrumentos possíveis, como a reserva de áreas, através de legislação específica, contra possíveis usos incompatíveis por ocasião da implementação e operação das soluções propostas.

Tais reforços se deviam ao fato de que o tema não poderia ser tratado apenas na esfera da Secretaria de Negócios Metropolitanos e entidades a ela vinculadas. Existia falta de recursos para implementação e operação. Além disso necessitava do apoio de outras instâncias no processo de negociação da implantação junto aos municípios-sede das soluções conjuntas propostas e junto à população afetada.

A atuação sobre a questão\*, realizada a partir de 83, enfrenta os problemas institucionais derivados da posição ambigua do tema no interior do próprio regime do planejamento metropolitano e dessa forma poderia criar possibilidade de novos enfoques sobre a questão. Apresenta-se, no entanto, em parte prejudicada pela não utilização conjugada de todo o instrumental disponível e não encaminhamento, paralelamente, dos estudos voltados a uma visão mais abrangente e de longo prazo sobre a questão.

A tentativa de implementar soluções emergenciais, não se realiza conjuntamente a uma análise de prazo mais longo. Tendo em vista a multiplicidade de agentes que podem intervir sobre o processo, nos vários níveis de governo, a inexistência de um planejamento mais abrangente, considerando as várias hipóteses de solução para a região, dificulta ações mais ágeis. Pode até mesmo inviabilizar soluções emergenciais por parte do próprio sistema quando em

---

\*- Conforme colocado no capítulo VI, item 6.1, relativo a "Solução Imediata para a Destinação de Resíduos Sólidos".

face de novos elementos. Como por exemplo, temos o recente programa de financiamento de usinas de reciclagem e compostagem para municípios, realizado pelo BNDES e a possibilidade de influenciar a sua possível utilização na Região.\*

Tendo em vista que não há proposta a respeito da oportunidade e melhor localização de tais usinas na Região, a autorização especial, prevista pela legislação de Desenvolvimento e Zoneamento Industrial, que deve ser fornecida pelo SPAM, sob o argumento de ser "imprescindível à prestação do serviço público" e "vital à Região Metropolitana como um todo ou a qualquer dos municípios que a compõem", provavelmente será dificultada pela inexistência de critérios técnicos mais adequados ao seu fornecimento. Tal fato impedirá, inclusive, melhor posicionamento da opinião pública face à questão\*\*.

Em todo o período analisado verifica-se a resistência, por parte da S.N.M. em viabilizar a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos para a Grande São Paulo. No primeiro momento, devido ao entendimento de que deveria ser criada empresa, que se incumbiria posteriormente de sua realização; a partir de 79, pelo desinteresse em relação a uma atuação mais abrangente na metrópole; e pós 83, pela intenção de implementar soluções emergenciais.

Por outro lado, a posição do órgão técnico - Emplasa - que transpõe em algumas deliberações do próprio Conselho, em todo o período analisado, considera a necessidade de realização do Plano Diretor.

---

\*- Capítulo VI, item 6.2.8.

\*\* - E o caso, por exemplo, da licença a ser obtida para implementação da Usina de Reciclagem e Compostagem no município de Diadema conforme o capítulo VI, item 6.2.6.

A orientação da Empresa de Planejamento Metropolitano em relação à necessidade de realização deste Plano, deriva da proposição do PMDI-70 para o setor. Todavia, em alguns momentos, a necessidade de realização do Plano Diretor é colocada como prioritária, inclusive face a determinadas providências que parecem ser estratégicas para a própria implementação das proposições existentes até o momento. A dupla visão\* quanto à prioridade do encaminhamento das providências visando a implantação da Empresa Pública Subregional ou a elaboração do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos apresentaria uma certa dissociação entre a possibilidade de realizar o Planejamento mais abrangente e, ao mesmo tempo, ações estratégicas e oportunas, que se originariam de interações entre os agentes.

Tal dissociação se explicita, por exemplo, também quando a proposta de criação da Limpesul é derrotada. Após tal ocorrência, até o fim deste período, o sistema se ausentaria de qualquer ação relacionada à temática regional ou até mesmo do encaminhamento dos estudos visando a elaboração do Plano Diretor. Tal atitude se colocava mesmo diante da existência de inúmeros lixões e aterros na área de Proteção aos Mananciais, cujos responsáveis ainda pretenderiam utilizá-los por muito tempo\*\*.

A atitude liberal, neste momento, por parte do governo estadual, decorria da noção de que os municípios deveriam inicialmente avaliar e se posicionar frente à questão, para

---

\* - Capítulo VI, item 4.3.

\*\* - Como se constatava pela declaração, por exemplo, do prefeito de São Bernardo (Capítulo VI, item 4.7.)



que, posteriormente, o planejamento se colocasse frente ao tema\*.

A posição diferenciada de cada município, todavia, traria grandes dificuldades para a realização de propostas unificadas, que atendessem principalmente aos municípios de menores recursos.

A necessidade de mais uma opinião no processo de negociação, propiciada pelo planejamento metropolitano, se verificava justamente porque alguns municípios apresentavam vantagens e situações diferenciadas em relação ao tema, inclusive com possibilidade de resolver a questão autônoma.

A partir da desistência em implementar a Empresa Subregional pelo Estado e ausência de quaisquer outras propostas, os municípios mais desfavorecidos se encontrariam, sem alternativas para solucionar a questão.

A separação entre a noção do planejamento abrangente que aqui encontra certa similaridade com a idéia da busca do consenso, da incorporação dos vários interesses presentes, e a realidade que de fato se apresenta, conflitiva, impede a continuidade dos estudos, através da revisão de propostas de destinação do lixo. Tais propostas, relativas à localização dos equipamentos já estavam defasadas frente à edição da Lei de Proteção aos Mananciais. Além disso, novas hipóteses de configuração institucional eram requeridas para fazer face ao tema.

---

\* - A frase transcrita do Secretário Roberto Cerqueira César - "...o fruto somente deve ser colhido depois de maduro" - em relação ao tema, no Seminário realizado em Abril de 1978, no Município de Santo André ilustra tal consideração. Conforme capítulo VI, item 4.7.

Segundo a própria avaliação de Werner Zulauf - um dos técnicos que tem presença marcante no processo, inclusive na própria elevação da importância do setor no interior do aparelho de Estado - o projeto Limpesul teria sido arquivado devido à falta de "motivação técnica para superar os impasses políticos"\*.

Perpassa aqui a idéia de que, ao tomar contato com os diversos interesses presentes no processo, o planejamento poderia perder a sua "neutralidade técnica".

Por outro lado, caracterizar a presença do planejamento metropolitano entre os contendores, apenas como a tentativa de imposição de uma argumentação racional e "tecnicista", que revestiria apenas os interesses dos que estariam em posição superior, pode ser oportuno justamente para aqueles que se encontram nesta mesma posição, isto é, em melhor situação relativa face aos demais.

A noção da necessária unidade entre os elementos e as funções de cada um dos participantes, como condição para dar sequência ao processo de planejamento, pode inviabilizar a sua continuidade, comprometendo as possibilidades de influenciar a decisão relativa ao tema. A integração de todas as funções e níveis voltados à questão pode ser tarefa que, de antemão, se apresenta tão grandiosa que impeça maiores atuações frente ao tema. Além disso o próprio processo e seus instrumentos, como o próprio plano, pode auxiliar a busca de pontos comuns e aglutinação de novos interesses.

Na questão da Limpeza Pública, na atuação ao nível metropolitano, das diversas unidades componentes do SPAM,

---

\* - Capítulo VI, item 4.6.

nem mesmo se observou, a ocorrência de tal unidade. Entre outros motivos, a inexistência de procedimentos relativos à rotina de atuação das diversas unidades - Emplasa, SNM, Fumefi e Consulti - levou a que a orientação muitas vezes formulada pelo Consulti, sob inspiração do órgão técnico (Emplasa), deixasse de ser promovida pela Secretaria de Negócios Metropolitanos através de seus recursos orçamentários e pelo Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento.

A não contratação do Plano Diretor, por parte de tais entidades, embora inúmeras vezes objeto de deliberação pelo próprio Consulti, ilustra tal situação.

A integração dos níveis possíveis, através da administração dos procedimentos e interrelação das atividades de tais unidades, provavelmente auxiliaria a maior efetividade na implementação das propostas elaboradas pelo sistema.

Além disso, poderia propiciar elementos de avaliação e controle das ações da Administração Municipal na Região, por parte da Comunidade. E o caso, por exemplo, da polêmica encaminhada pela Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santo André, quanto à entrega do setor de limpeza pública à empreiteiras pela Administração Municipal\*.

Além disso, no caso do município de Mauá, poderá fornecer novos dados para o posicionamento da Câmara Municipal. A explicitação de solução adequada, que poderá ou não ser rejeitada pelo Executivo altera o quadro existente.

No primeiro caso, a argumentação apresentada pela Associação utiliza os estudos realizados por ocasião da tentativa de implantação da Limpesul, que demonstram os

---

\* - Capítulo VI, item 5.4

benefícios para a população do fornecimento de tais serviços diretamente pelo Estado, em detrimento das empreiteiras. No caso de Mauá, a existência de proposta de aterro sanitário para a destinação do lixo traz novos elementos para apreciação por parte da Câmara municipal do município, em relação à própria postura do executivo municipal em relação à questão.

### 3. Decisões em Políticas Públicas

O eixo impulsionador do desenvolvimento capitalista no Brasil baseou-se principalmente em indústrias de bens de consumo durável. Estas caracterizaram-se por possuírem elevado índice de capital por unidade de produto - através da utilização de tecnologia poupadora de mão de obra - e por favorecerem um modelo altamente concentrador de renda.

Ao mesmo tempo, verificava-se no campo a introdução de técnicas capitalistas para a produção agrícola basicamente voltada ao mercado externo. Aliado à uma estrutura fundiária altamente concentrada, tal fato acarretou enorme expulsão da força de trabalho do campo para as cidades, sem a correspondente absorção de empregos no setor industrial, ou dele derivados.

A participação elevada do Estado na implantação e sustentação do desenvolvimento industrial adotado expressa-se diretamente na regulação das condições de oferta de mão de obra no mercado, em demandas de grandes obras de infraestrutura diretamente ao setor privado e abertura de novos mercados dela derivados.

A necessidade de apoio das ações do Estado a vários setores capitalistas para sua própria sustentação a curto e médio prazos provoca disputas pelo seu maior favorecimento. Concomitantemente verifica-se a necessidade de ações para a própria continuidade do conjunto capitalista a prazo mais longo. Tal conjugação de fatos não ocorre sem contradições.

O papel legitimador do Estado quanto às relações sociais em vigência vincula-se ao próprio avanço das lutas populares, e deverá exigir certa atuação visando o provimento de meios de consumo coletivos.

A forma como se verifica esta atuação do Estado, todavia, exprime as diversas atuações de grupos de interesse, internas ou externas ao aparelho, ou seja, a própria correlação de forças presentes na sociedade.

As disputas quanto ao direcionamento da atuação do Estado se verificam nas diversas etapas que configuram uma política pública.

O conceito de política pública aqui adotado incorpora o conjunto de tais etapas, desde a inclusão de determinado tema entre as prioridades da agenda pública, até a efetiva ação buscando solucioná-lo.

Política pública, para Lowi, corresponde ao "uso deliberado (real ou potencial) de coerção, através de declarações de finalidades, dos meios, dos sujeitos e dos objetos da coerção"<sup>1</sup>.

Trata-se de um "processo em fluxo que se caracteriza por constantes barganhas, pressões e contra pressões e não raro por redefinições do próprio objeto das decisões"<sup>2</sup>. Expressam as opções quanto a quais interesses serão atendidos ao definir-se determinado objetivo, bem como ao adotar-se determinados meios, caminhos, ou estratégias para a sua obtenção .

Os objetivos e as implicações de uma política pública na realidade só podem ser avaliados após a caracterização de todas as suas fases, comumente referenciadas às noções de agenda de prioridades governamental e arenas de luta entre os diversos atores envolvidos.

O aspecto político perpassa toda a sequência, desde o "momento em que adquire relevo na agenda política, passando pelo momento em que é definida e decidida, até os estágios finais de sua operacionalização."<sup>3</sup>.

O poder de diversos grupos se recria e se explicita a cada etapa do processo de implementação de tais políticas. Somente a definição dos itens prioritários componentes da agenda política, a sua caracterização no sentido de esclarecer de que tipo de problema se trata, e a escolha dos meios adequados para tal, no conjunto, é que fornecem indicações quanto aos reais objetivos que estão sendo buscados. A sua enunciação, simplesmente, não fornece indicações quanto à meta que se pretende alcançar.

Segundo Bolivar Lamounier, o exercício do poder político se expressa não só na definição do problema que deve ser atacado através de ações específicas do poder público, mas também na definição da forma de atacá-lo. Ao incluí-lo em determinadas arenas específicas de luta, condicionará por sua vez, determinadas "estruturas típicas de participação e alianças"<sup>4</sup>.

Além do processo político no qual o nível de organização e luta das classes populares impõe um certo grau de participação, e força o Estado a legitimar e atuar sobre certas demandas, as tentativas de controlar tal participação serão observadas também quando o poder público apresenta a sua definição a respeito das causas que originam determinado problema. Visam, neste sentido, restringir as reivindicações a determinada arena de lutas, caracterizada por determinadas normas e contendores.

O poder político se expressa, assim, também como a "capacidade de interpretar em que consiste o problema"<sup>5</sup>. De

acordo com Lowi, verificam-se três tipos de arenas: Distributivas, Redistributivas e Regulatórias.

Arenas Distributivas corresponderiam a questões cuja solução se enuncia como possível de ser obtida através do estímulo a determinadas atividades, em um quadro de aceitação da regulamentação existente sobre o tema.

Normalmente incorporam demandas atomizadas, cujo atendimento não aglutina interesses opostos. A sua pouca visibilidade possibilita a concessão de benefícios a determinados grupos privilegiados, caracterizando-se por uma prática clientelística.

Podemos considerar, por exemplo, que a entrega de concessão da exploração do lixo a determinados grupos ligados à administração municipal torna-se possível enquanto o problema não assume visibilidade perante a opinião pública e perante outros grupos ou empresários que se interessem pela exploração do lixo naquele local.

Arenas Redistributivas identificam a solução de determinadas questões apenas com a alteração da estrutura da propriedade e da renda. Requerem a transferência de recursos entre grandes categorias sociais, e correspondem à agrupamentos de interesses mais duradouros e organizados.

A tentativa, por exemplo, de tratar a questão no âmbito do Estado, transformando o possível lucro que as empreiteiras obteriam - derivado inclusive do pagamento realizado por indústrias para que o poder público disponha os seus resíduos de forma adequada -, em investimentos em equipamentos sociais, pode ser uma maneira de se levar o tema ao debate nesta arena.



Arenas regulatórias fornecem ao poder público a possibilidade de omitir-se ou postergar para o futuro soluções de questões sobre as quais não se vislumbra os efeitos, e cujo custo de decisão apresenta-se elevado. Neste caso, apenas especificam condições para realização futura de certas atividades vinculadas à demandas latentes e não organizadas.

Segundo Bolivar Lamounier, caracterizam-se pela incorporação de questões onde a ação efetiva do poder público, na medida em que se explicita visando a sua resolução, pode assumir grande visibilidade, mobilizando, todavia, interesses de difícil avaliação antecipada.

As decisões relacionadas ao meio ambiente, por exemplo, podem requerer a própria atuação da administração, na construção e mobilização de determinados grupos, por elas potencialmente favorecidos.

A não-ação sistemática do setor público dificilmente mobiliza interesses populares ou afeta desfavoravelmente a opinião pública. Não acarreta custos ao poder público na igual medida dos benefícios que este usufrui com a omissão, o que permite a liberação de recursos para outros setores mais rentáveis politicamente.

Pode tornar-se, dessa forma, mais lucrativo aos tomadores de decisão nada explicitarem a esse respeito. Com isto favorecem também os grandes interesses que se beneficiam com a omissão.

A introdução da questão Limpeza Pública na agenda da administração estadual é, em grande parte, influenciada diretamente por categorias de profissionais dedicados a ela. Como exemplo, verifica-se a presença marcante da Associação Brasileira de Limpeza Pública, criada em 69, que, através de

congresso, seminários e trabalhos conjuntos a determinadas entidades estaduais e federais, influencia a legislação sobre a matéria\* .

Tal interrelação leva à pequenas alterações na estrutura da administração estadual, criando-se por exemplo a Diretoria de Tecnologia de Resíduos Sólidos na Cetesb, e ao estímulo à estudos mais específicos, como foi o caso daqueles que originaram a proposta de criação de uma empresa subregional, a Limpesul.

O tema vincula-se à preocupação relativa ao meio ambiente, que, pela sua própria natureza, exige uma abordagem integrada, abrangente e de longo prazo.

Antes de definir-se a especificidade da questão ambiental na agenda estadual, o tema já é trazido do âmbito intermunicipal ao estadual. Isto se verifica a partir da incorporação do CICPAA - Comissão de Controle da Poluição das Águas e do Ar, de caráter subregional -, em 1971, à Secretaria da Saúde, através da SUSAM - Superintendência de Saneamento Ambiental.

Em 1975, com a incorporação da SUSAM pela Cetesb, caracteriza-se tal tema como parte do novo campo de atuação do estado.

A emergência dos estudos relativos à Limpeza Pública e a forma de tratamento da questão - isto é, a arena específica na qual tal problemática deverá ser encaminhada será, em parte, a tradução da própria posição em que se encontram tais técnicos no interior do aparelho de estado.

---

\* - Como exemplo , na área federal é editada a Portaria n\ 59, conforme capítulo VI, item 3.

Mais recentemente, o apoio e participação de grande número desses técnicos e entidades ambientalistas na elaboração de programa do governo Montoro, influenciou a administração em direção à uma atuação mais efetiva sobre a questão.

Todavia, pelo menos no que se refere à Limpeza Pública Regional, as propostas relativas à realização de investimentos governamentais voltados ao setor encontraram grandes dificuldades para serem implementadas.

De um lado, observa-se a difícil situação em termos de recursos em que se encontram os municípios e estados, tendo em vista a sua centralização na esfera federal. Por outro, o grande número de demandas populares relativas a outros tipos de equipamentos de consumo coletivo e a variedade de interesses específicos vinculados ao tema que se interrelacionam na esfera federal, estadual e municipal.

Os municípios apresentam, no decorrer do processo, interesses diferenciados em relação à possibilidade de transferência da responsabilidade sobre a Limpeza Pública para o âmbito estadual.

Tais interesses vinculam-se à situação específica de desenvolvimento urbano atual dos municípios, perspectiva de crescimento populacional e obtenção de vantagens relativas frente à subregião e à metrópole.

As negociações relativas à porcentagem das ações da Empresa Limpesul destinadas a cada um deles\*; a indefinição quanto ao município que deveria sediar a empresa subregional, proposta em 1976 e a disputa para a implantação

---

\* - Capítulo VI, item 4.4.

de usina de lixo posteriormente, após a desistência da implantação da Empresa Pública entre os municípios de São Bernardo e Santo André\* explicitam este fato.

A dependência dos outros municípios em relação à disposição de lixo poderia propiciar dividendos políticos regionais. A vinculação de todas as soluções emergenciais, por exemplo, aos aterros existentes no município de São Paulo\*\* , em 1982, poderia caracterizar a imposição de uma relativa dependência dos outros municípios da Região Metropolitanas à capital. Este fato, face à ocorrência de eleições próximas para governador, seria vantajoso para um dos candidatos, o prefeito da capital na ocasião, Reynaldo de Barros.

A competência em relação ao tema, por outro lado, permite a interrelação também a outros agrupamentos importantes, como os empreiteiros de obras públicas vinculados à implementação de aterros sanitários, os empresários construtores de usinas, etc.

Todavia, as dificuldades para a implantação de soluções autônomas, devido à carência de recursos para o setor - frente a outras demandas consideradas prioritárias pelas administrações municipais -, o ônus político derivado da possível desvalorização do preço dos terrenos e incômodo à população onde serão instalados os equipamentos e a escassez de áreas propícias à destinação do lixo nos limites do município levam, eventualmente à pressão por parte dos municípios em direção ao governo estadual, para a resolução das questões.

Os empresários ligados à prestação dos serviços de coleta, varrição, etc., e implantação e operação de aterros

---

\* - Capítulo VI, item 4.6 e 4.7.

\*\* - Capítulo VI, item 5.2.

e usinas, por sua vez, poderiam vir a ter seu espaço de atuação diminuído, com a municipalização ou transferência dos serviços ao âmbito do governo estadual.

Os estudos para implementação da Empresa Subregional de Limpeza Pública, realizados pelo Gegran através da Serete em 1974 e 1975, demonstravam as vantagens da prestação de serviços diretamente executada pelo setor público\*. Neste sentido, propunha a transferência das atividades realizadas pelas Empreiteiras contratadas pelas prefeituras, a médio prazo, para a esfera da Empresa Pública\*\*.

A criação da ABELP - Associação dos Empresários de Limpeza Pública - no início de 1977, quando se debatia entre os novos prefeitos de oposição as possibilidades de criação dessa Empresa, permite supor a intenção de união de tais interesses contra esta proposição.

Mesmo que o espaço de atuação das Empresas privadas voltadas ao setor pudesse ser mantido, através de contratações pelas entidades estaduais para construção dos equipamentos e concessão da prestação do serviço de limpeza pública, a necessária vinculação a uma Empresa Regional ou setor específico no interior da Administração estadual, responsável pelas várias etapas da Limpeza Pública, poderia significar maiores possibilidades de controle sobre suas atividades. Sob tal perspectiva, poderiam, por exemplo, serem padronizadas as planilhas de custos a serem adotadas pelas empresas, no cálculo de suas tarifas. Outro aspecto importante que poderia ser afetado, seriam as hipóteses de intermediação de verbas diretamente da área federal. Estas

---

\* - Capítulo VI, item 3.2.

\*\* - Capítulo VI, item 3.2.

poderiam ser diminuídas alterando uma ampla gama de outros interesses e possibilidades envolvidas\*.

Também como reflexo de tal situação, as entidades voltadas ao planejamento regional possuem poucos recursos e instrumentos institucionais que lhes permitem atuar mais diretamente sobre as condições urbanas que provocam e se originam do abandono em relação ao tema.

Sua atuação se voltou, mesmo quando relativamente sensível à questão, à uma definição de normas ou fiscalização mais efetiva daquelas já existentes e que estavam praticamente desacreditadas.

A implementação de soluções regionais voltadas à destinação do lixo dos municípios incluídos em áreas de proteção aos mananciais careceria de falta de recursos e melhor aparato institucional.

As possibilidades em direção à política mais avançada para o setor se apresentam, eventualmente, a partir de determinadas alianças entre níveis no interior do aparelho de estado. A política voltada à apoiar a municipalização dos serviços de Limpeza Pública permite à Cetesb, por exemplo, elaborar projeto com tal intenção para o município de Ribeirão Pires, cujo prefeito também buscava este objetivo.

O maior rigor em relação à aplicação da Lei de Proteção aos Mananciais, também se observaria, conjuntamente, pela

---

\* - Como por exemplo, cita-se o caso da denúncia do prefeito de Rezende sobre a intermediação de recursos junto ao BNDES, por parte de Empresas de Usinas de Lixo, se houvesse concordância do executivo municipal em adquiri-la. (conforme capítulo VI, item 6.2.8).

Secretaria de Negócios Metropolitanos e Cetesb, na aplicação de multas à prefeitura de São Bernardo pela manutenção do lixo do Alvarenga às margens da represa Billings.

A alocação de recursos destinados ao tema, todavia, teria que ser conquistada por estes setores. A sua presença no aparelho não lhes confere automaticamente a possibilidade de auferir verbas para a área. O que define a sua destinação será a possibilidade de - a partir da posição que ocupam -, garantir visibilidade ao tema perante a opinião pública, possibilitando superar as próprias dificuldades institucionais advindas dos interesses vinculados ao setor.

Tais dificuldades institucionais, por exemplo, afetam a própria autonomia do Município de Ribeirão Pires em definir a municipalização dos serviços. Na medida em que - por estar totalmente incluído em Área de Proteção aos Mananciais - depende de empreiteira\* que opera no Município de Mauá, para dispor seus resíduos, podera sofrer alguma espécie de sanção, pelo fato de ter encerrado o contrato com a mesma, nos limites de seu município.

As dificuldades institucionais para implementar soluções regionais serão ampliadas face à inexistência de recursos para negociar com a população promovendo outras melhorias na região em troca do possível incômodo causado pelos equipamentos ou para negociar outros tipos de investimentos solicitados pelos municípios sugeridos como sede de soluções intermunicipais. Além disso, tal carência de recursos restringe o apoio à iniciativas de outros setores do governo estadual, como a proposta da Cesp,

---

\* - A mesma preterida em seu município, em favor da administração direta dos serviços.

voltada à implantação de usina de incineração com aproveitamento de vapor de água, para a Sub-região.

Neste sentido, o maior rigor da fiscalização deveria, posteriormente, ser relaxado no caso do lixão do Alvarenga. Ao constatar-se a inexistência de alternativas à curto prazo para a destinação dos resíduos dos municípios que o utilizam, não era possível manter a punição em relação a estes.

A difícil situação institucional coloca, adicionalmente à tais considerações, a administração metropolitana estadual, face a outro dilema. No caso de conseguir implementar soluções regionais de curto prazo ou mais duradouras como o caso da usina, como garantir efetivamente que os municípios destinem aí o seu lixo? Esta condição é necessária para possibilitar o retorno ou apenas o pagamento do custo da operação de tais equipamentos.

Observou-se que mesmo existindo protocolo entre os municípios da Subregião e o Estado visando as providências que deveriam ser realizadas para a criação de empresa Sub-regional, alguns municípios não encaminham projeto de lei às Câmaras, solicitando aprovação para participação neste empreendimento.

A atuação, todavia, mesmo de caráter normativo, pode catalizar e apressar determinados fatos, propiciando maior visibilidade ao problema perante a população e maior identificação dos setores responsáveis.



A tentativa efetuada para realizar o bloqueio da disposição de resíduos no lixão do Alvarenga provocou a reação dos proprietários do terreno. A partir da intenção explicitada de efetiva aplicação da Legislação de Proteção aos Mananciais, os proprietários requerem a sua interdição judicial.

Tal fato obriga a que os municípios que dele se utilizavam busquem outras alternativas e pressionem o governo estadual no sentido da alocação de recursos para o setor.

#### 4. A Construção das Reivindicações

Os mecanismos de participação e os mecanismos de decisão, segundo Lamounier, se estruturam mutuamente. Além disso, múltiplas interrelações iniciam-se antes mesmo da disputa pela visibilidade de uma questão e sua transposição à agenda política.

A própria definição acerca de quais são os reais interesses das classes populares verifica-se através de um processo que incorpora todo o aparato ideológico do Estado. Este se volta, por um lado, à manutenção das relações sociais vigentes, mas deverá condicionar-se, por outro, à própria história de lutas em direção a uma maior liberdade para definir tais interesses e posteriormente tentar realizá-los.

Decisões implementadas ou apenas explicitadas pelo setor público podem alterar o próprio objeto em questão. Tais fatos podem aclarar o processo, na medida em que propiciam o alinhamento ou realinhamento de interesses que poderiam pressionar o poder público em novas direções, forçando a entrada na agenda de objetos antes não definidos como passíveis de atuação governamental.

Neste caso pode-se identificar o papel indutor do setor público face às reivindicações e à própria organização da população.

As várias burocracias no aparelho de Estado poderão responder de formas diversas às reivindicações formuladas pela sociedade, subsidiando o avanço ou provocando a desmobilização de movimentos reivindicatórios.

No caso considerado, observa-se que a mobilização das Sociedades Amigos de Bairros que se localizam em redor do lixão do Alvarenga e que desejam a sua extinção, é incentivada a partir da tentativa de suspensão da disposição de lixo naquele local pelo governo do Estado, a partir de 1983.\*

Por outro lado, os catadores que vivem destes despejos se organizam em um primeiro momento para enfrentar a atuação do Estado, já que este é detectado como responsável pela suspensão de sua fonte de sobrevivência.

Todavia, o tratamento posterior a tais reivindicações poderá ser diferenciado, e mesmo contraditório segundo as várias unidades do aparelho nos vários níveis, que competem entre si por recursos e eficácia política.

Tal tratamento poderá por um lado, levar à uma fragmentação e separação das demandas populares, ou por outro, alimentar novas mobilizações. Neste caso deve ser avaliado contra quais interesses, de acordo com quais normas, e definidas por quem as lutas populares se orientam.

O enfrentamento com o aparelho estatal, por parte dos catadores do lixão do Alvarenga será realizado através de uma multiplicidade de órgãos - a Secretaria da Promoção Social, a Secretaria dos Negócios Metropolitanos, a CETESB, as Prefeituras que jogavam os resíduos nos lixões, etc. Tal multiplicidade de contendores levará, finalmente, à

---

\* - Capítulo VI, item 6.2.3.

desmobilização\* deste grupo, após a desativação do lixão por decisão judicial.

A mobilização da população do município de São Caetano que enfrenta enchentes derivadas de lixões localizados às margens do Ribeirão dos Meninos no município de São Paulo\*\* apresenta outro exemplo de como o grande número de órgãos envolvidos na temática da limpeza urbana confunde os moradores que se sentem prejudicados pela falta de ação do Estado frente à questão.

Objetivando sanar o problema, dirigem-se à CETESB e à Administração Regional do Ipiranga, alguns dos órgãos responsáveis pela questão.

Sem avaliar a estratégia desenvolvida por esses moradores, pode-se imaginar a dificuldade que terão para influenciar, por exemplo, a administração regional do município da Capital, onde não são eleitores.

A pressão para atuação metropolitana - e consequentemente estadual, segundo a legislação em vigor - por parte das administrações municipais apresenta-se muito ambigua. Depende da conjuntura política e situação específica dos diferentes municípios face ao tema. Tal situação impede a identificação precisa, por parte da população envolvida, do setor responsável pela questão no interior do aparelho estatal.

---

\* A despeito de algumas ações efetivamente realizadas pelas Prefeituras de São Bernardo e principalmente Diadema, que alcança uma pequena parcela desta população. Conforme cap VI, item 6.2.2.

\*\* Cap VI, item 5.3.

Em determinados momentos alguns municípios poderão fornecer apoio para que tal questão seja encampada pelo Governo Estadual, como se verificou nas discussões que acompanharam o projeto de criação da Empresa de Limpeza Pública da Sub-Região Sul-Limpesul. Em outros, tal atuação será considerada como invasão nas prerrogativas municipais, seja como reação dos municípios contra a centralização das decisões no âmbito do Governo do Estado e da União, seja pela possível redução do espaço de manobra municipal relativo à obtenção de possíveis apoios políticos.

O caso da disputa que se trava entre os municípios de São Bernardo e Santo André visando a implementação da solução "regional" sem a participação estadual - a qual posteriormente configurou-se na realidade como de caráter apenas municipal no município de Santo André; a entrega da operação da usina de compostagem construída por este município a uma empreiteira e a polêmica, restrita ao município, em torno da questão e a relutância dos maiores municípios da subregião em aderir à solução recentemente proposta pelo Governo Estadual, através da CESP, são representativos dos diversos interesses presentes, por parte dos Administradores Municipais, que dificultam o encaminhamento da solução em outro nível do aparelho estatal.

No entanto, quando se verifica a reação da população face à poluição causada pelos lixões e aterros mal operados, observa-se, nos momentos em que o governo estadual propõe a implantação da Limpesul e, posteriormente, quando propõe a solução emergencial, que os municípios remetem a questão ao âmbito estadual.

As proposições estaduais são utilizadas, nestas ocasiões, pelos municípios, como anteparos às reivindicações populares e justificativas de possíveis omissões face ao problema.

Tal fato, neste sentido, pode confundir a opinião pública quanto ao tema.

Até mesmo a contratação de empreiteiras privadas para a operação de serviços de limpeza urbana, pode ser utilizada. As considerações do prefeito de São Bernardo, por exemplo ilustram tal tentativa, que visa isentar a administração direta de responsabilidade sobre possíveis deslizes no atendimento da população.\*

Por outro lado, quando o governo estadual se propõe a realizar tentativas de intervenção direta e encontra oposição junto aos moradores, afasta-se da interação, evitando confronto e adequação das proposições.

Em 1986, após as tentativas frustradas de implementar o aterro no Bairro Montanhão devido às dificuldades em definir um local adequado, a assessoria da Secretaria de Negócios Metropolitanos consideraria que o problema da destinação do lixo daquela região não estava solucionada pois o terreno ainda não havia sido escolhido pela prefeitura e o governo do Estado não poderia impor o local ao município.

De acordo com análise formalizada por Topalov, a definição de reivindicações na sociedade seguirá um curso

---

\* - Capítulo VI, item 6.2.3. : O prefeito "não pode se responsabilizar pelos procedimentos da empreiteira Vega Sopave."

determinado, em parte, inicialmente, pelas condições de exploração no processo produtivo.

Ao agravamento de tais condições, que têm como reflexo o maior desgaste físico e mental dos trabalhadores, a necessidade do maior nível de aprendizagem etc, somam-se aquelas derivadas da forma como são produzidos os próprios meios de consumo coletivo. Esta configura a própria segregação espacial da população.

Conjuntamente, tais fatores determinam as "exigências objetivas da reprodução ampliada dos trabalhadores".<sup>6</sup>

Nestas condições, um maior nível de consumo não corresponde automaticamente a um maior nível de satisfação. Vincula-se também às próprias exigências do processo produtivo.

A partir de determinadas "mediações complexas"<sup>7</sup> - definidas ideológica, social e culturalmente - tais exigências objetivas traduzir-se-iam em necessidades e estas - de acordo com as formas de organização coletiva dos trabalhadores e suas estratégias de atuação - transforma-se-iam em reivindicações, ou seja, "expressões coletivas das exigências objetivas da reprodução".<sup>8</sup>

As diversas formas de organização e atuação dos movimentos coletivos depende, por sua vez, de determinadas conjunturas, as quais facilitariam a mobilização e a ocorrência inicial da ação coletiva organizada.

Em geral os movimentos reivindicatórios originam-se a partir de ocorrência de fato que agrave uma situação concreta, acarretando incertezas quanto à vivência de cada um e caracterizando a necessidade de tomada de posição

coletiva conflitiva com aquela posição determinante da gravidade do problema em curso.

A implantação dos aterros e usinas de compostagem nas proximidades de áreas urbanizadas, onde se situam escolas, creches, etc, pode vir a provocar tal mobilização. A população se reúne visando combater o inimigo comum.

Isto não significa que a solução possibilite o mesmo grau de benefícios a todos os participantes e nem que, após um primeiro momento, em que se verifica claramente a presença do problema comum e o necessário envolvimento geral, ocorra a continuidade com o mesmo grau de participação de todos os envolvidos.

A aliança entre os catadores do lixo do Alvarenga e os moradores de regiões vizinhas ao local previsto como alternativa para a disposição dos resíduos que estavam sendo destinados àquele vazadouro, provavelmente se extingue quando estes moradores conseguem evitar tal despejo próximo à sua moradia.

A ação coletiva de populações pertencentes à categorias sociais subalternas requer a continua redefinição parcial dos vários interesses que se configuram no seu interior, para a sua transformação em reivindicações concretas.

Através de uma analogia à avaliação que Claus Offe e Helmut Wiesenthal realizam ao compararem as lógicas de ação



coletiva diferenciadas entre associações de empresas\* e sindicatos, observa-se que a definição de reivindicações para a população da periferia, as quais muitas vezes carecem de toda espécie de equipamentos sociais, dar-se-á também através de um processo de diálogo constante entre interesses envolvidos e o próprio Estado - entendido como o responsável pelas carências. Tal processo se verifica através de recuos e avanços, inseridos na história do movimento.

Os reais objetos de luta populares a serem perseguidos em determinada conjuntura em geral apresentam-se encobertos pela ideologia responsável pela continuidade das relações sociais vigentes. O conceito de si próprios estará condicionado à situação inferior \*\* onde se situam, alijados do usufruto de grande parte dos bens privados e coletivos vinculados ao patamar de desenvolvimento econômico e social em que se encontram.

Em relação ao caso dos moradores que se estabelecem nas vizinhanças dos lixões, aterros, etc, se reforça tal noção de cidadãos de segunda categoria. De acordo com Maria Gravina Ogata tais moradores se localizam no "quarto de despejo" da cidade.

As próprias condições inadequadas, que desvalorizam o preço das terras ao redor é que lhes permite ocupa-las. A sua moradia e as condições que afetam a habitabilidade da

---

\* Os autores diferenciam para as duas categorias padrões de atuação "monológico", no caso de Associações de Empresas em que, a priori, pelas condições estabelecidas no mercado já têm explicitados os interesses pelos quais devem lutar e "dialógico", no caso de sindicatos, onde os objetos de luta se expressam na discussão conjunta entre os membros e no embate entre estes e os empresários.

\*\* No caso de trabalhadores assalariados, tal conceito apresenta-se em parte determinado pelo fato de que é obrigado a vender sua força de trabalho no mercado.

região encontram-se vinculadas, como se fosse um tributo que este morador pagaria para poder localizar-se em algum ponto da cidade.

A libertação de noções ilusórias e distorcidas a respeito da própria capacidade de influir na construção do real sómente se poderá dar a partir da análise coletiva.

A modificação da própria imagem, enquanto habitantes de segunda categoria, é incentivada na ação coletiva, na afirmação dos próprios direitos de reivindicar e, portanto, participar nas decisões quanto às ações estatais.

Na impossibilidade de evitar, pela repressão, a participação das classes populares nas decisões relativas à sua ação, o estado, através de vários outros mecanismos - as definições das regras e limites possíveis aos questionamentos; a atuação dos meios de comunicação de massa; as ações simbólicas, mas que pouco acrescentam à superação dos problemas reais, etc - busca o controle de tal participação.

Para manter as relações sociais vigentes, visa atuar, além da configuração dos limites onde se verificarão as disputas posteriores, na própria definição social das necessidades das classes populares,

O poder das classes populares define-se não só através de sua "capacidade para realizar interesses", mas também através de maior liberdade interna e externa ao grupo, para defini-los.

A apresentação de um plano aos moradores de bairros próximos onde se propõe a implantação do equipamento que

lhes podera vir a acarretar transtornos, podera ser utilizado, por um lado, para legitimar uma intervenção que evita o desgaste politico perante diversas camadas da população do município, em detrimento destes moradores. Com tal intenção, podera apresentar uma abordagem restrita aos recursos - e, em decorrência, à própria tecnologia apropriada - já definidos para a questão por outras instâncias no interior do aparelho de estado. Tal definição, muitas vezes anterior às proposições que se pretende encaminhar, já configura a posição do tema na agenda de prioridades. Neste sentido é comum que a entidade pública que deseja exercer alguma ação sobre o tema, procure demonstrar que, no quadro "possível", não há outras alternativas.

Mesmo em um quadro politico mais aberto às reivindicações populares, como no caso da administração municipal do Partido dos Trabalhadores, em Diadema, a abordagem restrita em relação a questão - apenas ao nível da administração local - pode vir a justificar uma atuação limite, de confronto com a população. Tal confronto podera efetivamente ocorrer quando se considera que após todas as dificuldades existentes para obter os recursos, o local mais adequado, a aprovação das outras instâncias governamentais, os moradores ainda se opõem!\*

Por outro lado, a explicitação das consequências do não tratamento da questão e das propostas existentes para resolvê-la - inclusive expondo os critérios adotados para defini-las, e os agentes requeridos para sua implementação - podera subsidiar a população no sentido de avaliar se tal

---

\*- Sem avaliar mais profundamente tal mobilização, transparece nas informações veiculadas a efetiva participação de moradores da região na manifestação.

questão é prioritária ou não face aos inúmeros outros problemas que a afligem. Auxiliará, além disso, a definição da responsabilidade específica frente ao problema no interior do setor público.

A proposta de direcionamento da ação diante de um quadro de responsabilidades difusas poderá orientar reivindicações por parte da população afetada.

No caso referido, os transtornos que acarretam a má disposição dos resíduos é apenas diretamente observável pela população vizinha à ela.

Os malefícios provocados pelo descuido em relação ao tema disposição do lixo somente se explicitam através da divulgação das informações de grupos técnicos; em instantes de crise no setor; ou quando ocorrem graves acidentes, impossíveis de serem acobertados, como foi o descaso em relação à disposição dos resíduos atômicos em Goiânia.

A pouca divulgação, por exemplo, na época, do fato de que haviam grandes probabilidades de que o surto de meningite de 75 se originara a partir do lixão de Osasco impediu as considerações a respeito da magnitude do problema por parte da opinião pública.

O que se observa, quando se analisam as possibilidades de esclarecimento da opinião pública, é que os elos de comunicação direta entre tais setores do aparelho de estado e a população potencialmente interessada na resolução da questão apresentam-se muito frágeis.

A relevância do tema enquanto objeto de estudos mais abrangentes, que extrapolam a localidade, é normalmente

ressaltada por grupos técnicos em diversos seminários, congressos, etc., que podem influenciar alterações no interior do próprio aparelho de Estado, mas que ainda se circunscreve a grupos geralmente restritos e de pouca penetração junto à opinião pública.

A inexistência de instância política específica, que represente os interesses metropolitanos em seu conjunto, dificulta o entendimento quanto à necessidade da abordagem regional para a resolução de vários problemas.

Além disso, a dispersão dos votos por todo o estado, impede um maior comprometimento regional por parte dos deputados estaduais. A participação do voto distrital nos critérios de eleição poderia vir a auxiliar a politizar o caráter regional de determinados temas que exigem tal abordagem para sua resolução.

A presença desses parlamentares em relação ao tema, ora se apresenta de forma restrita, como demonstra o projeto de lei proposto em junho de 1983\* o qual, em função de proteger uma única localidade da desvalorização, inviabilizaria grande parte das propostas de disposição do lixo para o conjunto da Região.

Por outro lado, a tentativa de participar mais ativamente na definição e controle da execução das prioridades a nível regional, como proposto, por exemplo, pela Emenda Constitucional n\ 42\*\*, é rechaçada pelo executivo. Este impede tais iniciativas, que poderiam vir a tolher a alocação de recursos futuramente diante de outras

---

\*- Conforme item 6.1., Cap. VI.

\*\* - Esta emenda exigia a apresentação de plano pelo executivo, de acordo com determinado escopo, que especificava.

opções que se apresentam no momento mais vantajosas, de acordo com determinado cálculo político adotado.

O acompanhamento por representante da Assembléia, dos estudos realizados pela Emplasa e Cetesb no âmbito da Comissão criada pelo Consulti, em 1983, auxilia a estabelecer maior legitimidade ao plano quando se verifica o seu confronto com atuações mais restritas. Todavia, tal presença se verifica ainda de forma isolada, sem envolver de maneira mais ampla os representantes da população, de forma a subsidiar a politização do caráter regional do tema e o apoio para sua implementação.

Além da necessária participação mais efetiva desses parlamentares no planejamento metropolitano e a necessária institucionalização do regime de elaboração e aprovação de planos, outros canais complementares de participação e representação da sociedade civil deverão ser estimulados e incorporados ao processo

O sistema político-partidário brasileiro encontra-se em um nível tal que a relação desses parlamentares com a população que os elegeu, se verifica, via de regra, apenas por ocasião das eleições. O poder econômico rege grande parte das condições necessárias para as eleições. Neste sentido os esquemas complementares de participação e controle da atuação governamental, normalmente considerados necessários mesmo em sistemas onde as instituições se apresentam mais sólidas, aqui, são absolutamente imprescindíveis.

A construção dos reais interesses da população encontra-se altamente restringida pela fragilidade dos "mecanismos democráticos de equacionamento"<sup>10</sup> entre interesses reais e expressos, ou seja "cidadania, as liberdades civis e processo político competitivo"<sup>11</sup>.

## 5. O Planejamento e a Política Urbana

Entre as diversas abordagens conceituais voltadas ao planejamento urbano, observa-se uma certa identificação deste com a noção de planejamento integrado.

A noção de urbano, associa-se, por sua vez, à uma síntese de todos os aspectos - físicos, ambientais, culturais, tecnológicos, sociais, políticos, etc. - que ocorrem nos limites de uma dada área geográfica.

Integração poderia significar então, a perspectiva de que, ao reunir o maior número de aspectos possíveis e verificar as eventuais incompatibilidades entre eles, seja possível propor aquelas ações que eliminem tais divergências, no sentido de um processo "harmônico".

As diversas instituições do planejamento urbano, que visam a abordagem conjunta de determinadas porções do território, vinculam-se a diferentes níveis governamentais. Como tal, apresentam diversos objetivos diferenciados.

Segundo John Friedman, a nível nacional, tais propostas objetivariam a montagem de "molduras urbano-regional para o desenvolvimento nacional".<sup>12</sup> As questões relativas ao consumo social, por sua vez, seriam consideradas apenas a partir do momento em que se constituem externalidades negativas para o capital.

A nível local e mesmo regional, tais questões assumiriam posições mais relevantes, mas, na maioria das vezes apenas defensivas. A definição da própria função do planejamento metropolitano, realizada por técnicos a ele vinculados: "Reduzir impactos sociais e ambientais do

desenvolvimento e crescimento econômico"<sup>13</sup>, reflete tal consideração.

Tais fatores, entre outros, ressaltam a extrema dificuldade de "integrar" setores vinculados aos níveis nacional, estadual e municipal.

Além disso, os interesses particulares vinculados aos diversos ramos dos vários setores - transporte, habitação, poluição, localização industrial, etc - e aqueles derivados das diferentes cúpulas burocráticas - os quais buscam reforçar ou aumentar o seu espaço de atuação -, impedem a implementação de propostas abrangentes dentro de um setor, quanto mais a nível integrado entre setores.

A política adotada pós 64, utilizou-se da argumentação "anti-inflacionária" e "anti-populista" para imprimir determinados rumos às políticas públicas.

Entre as causas inflacionárias, culpava-se a existência da imensa máquina burocrática, empreguista, ineficiente e dilapidadora de recursos. O remédio seria o controle de gastos do setor público e "realismo na fixação de preços de bens e serviços públicos, ainda que com custos políticos".<sup>14</sup>

As empresas públicas e mistas se reproduzem rapidamente neste contexto. Nestas incentiva-se o comportamento empresarial, com os mesmos valores da empresa privada.

A coordenação de políticas setoriais apresenta-se dificultada pelo princípio "privatístico-empresarial" e pelas disputas por recursos e maior espaço de atuação entre os organismos setoriais e as próprias burocracias voltadas aos setores que pretendem ações mais abrangentes.



Se a questão da integração entre setores se coloca como tarefa improvável a nível federal, de onde partem diretamente os recursos, o que não se colocará a nível estadual e municipal, cuja abordagem integrada da problemática urbana já estaria limitada pelas intervenções federais definidas já de forma estanque.

Isto não quer dizer, no entanto, que vários interesses estaduais e mesmo municipais não estejam sendo atendidos. No próprio mecanismo de decisão relativo aos investimentos federais comparecem os interesses de grupos estaduais e locais. Na maioria das vezes, no entanto, isto se verifica de formas particularista, alterando, muitas vezes, de forma incisiva as próprias propostas federais mais abrangentes.

A intrincada rede de interesses que se estabelece na alocação dos recursos federais permite supor determinadas possibilidades de influenciar o processo diretamente a partir dos Estados, Regiões ou Municípios.

As questões eventualmente formuladas pelos organismos voltados às atividades de planejamento urbano, muitas vezes ainda não estão incluídas na agenda política dos diversos níveis governamentais. Referem-se, em alguns casos à critérios quanto à alocação de investimentos públicos e privados, cuja efetiva implantação encontra-se determinada, por sua vez, por múltiplos fatores.

Tais fatores vinculam-se à uma ampla gama de interesses potenciais que se expressam, via de regra, apenas contemporaneamente à determinada conjuntura político-social.

A tentativa de reunir tais interesses em torno apenas de critérios que correspondem às possíveis respostas do setor público para o futuro às situações pouco delineadas na atualidade e à definição de hipóteses de distribuição não clientelística de recursos, de forma genérica, apresenta poucas chances de êxito.

Para que os planejadores possam vir a influenciar o processo decisório, necessitam, na maioria das vezes "gerar os próprios recursos políticos que usam, acumular o poder e, na prática, definir eles mesmos as competências necessárias à efetivação dos seus planos".<sup>15</sup>

Isto significa que, em um contexto onde o baixo nível de organização política da população alia-se às péssimas condições urbanas, de habitabilidade, a conscientização a respeito da importância do apoio a determinados instrumentos que visem o maior aporte de recursos para o consumo social, exige a constante explicitação, por parte de planejadores que possuam tal objetivo, das ações efetivas que devem ser derivadas de tal instrumental, a problemática social que visam alterar e os atores envolvidos.

As proposições quanto às ações efetivas devem ser formuladas no sentido de formas mais avançadas de organização social, questionando outros níveis de atuação governamental - eventualmente responsáveis pela definição de recursos e normas limitantes - e destacando o próprio contexto político que possibilitaria tal implantação.

A abordagem deverá ser integrada não com a pretensão de harmonizar todos os setores e aspectos que atuam na configuração da realidade urbana, mas, principalmente, no sentido de utilizar todos os instrumentos disponíveis naquele âmbito de atuação, buscando instaurar o processo de planejamento no interior das unidades afins,

possibilitando, dessa forma, agregar outros interesses e atores muitas vezes de pouca expressão política ou eventualmente ainda não mobilizados.

- 1) CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as Cidades. Política ou Não Política. In: Cintra, Antonio Octávio et alii. Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. RJ, Zahar Editora, 1978. pág. 213.
- 2) LAMOUNIER, Bolívar. Análise de Políticas. Quadro Teórico-Metodológico de Referência. Apud FGV, 1983. pág. 8.
- 3) Idem, pág. 17.
- 4) Idem.
- 5) LAMOUNIER, Bolívar. Análise de Políticas Públicas. Quadro Teórico - Metodológico de Referência. pág. 15.
- 6) TOPALOU, Christian. La Urbanización Capitalista. algunos elementos para su análisis. México, 1979, editorial Edicol. pág. 51.
- 7) Idem.pág. 55.
- 8) Idem.pág. 55.
- 9) OFFE, Clauss e Wisenthal, Helmut. Duas Lógicas da Ação Coletiva: Notas Teóricas Sobre a Classe Social e a forma de organização. In: Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. pág. 87.
- 10) Idem, pág. 83.
- 11) Idem, pág. 84.
- 12) CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as Cidades. Política ou Não Política. 1978. pág. 181.
- 13) SNM/EMPLASA. Diretrizes e Funções do PMDI. Projeto Revisão do PMDI. 1984.
- 14) CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as Cidades. Política ou Não Política, 1978, pág. 196.
- 15) Idem, pág. 170.



## ANEXOS

## Anexo 1

Emenda Constitucional N\ 42 , de 21 de Agosto de 1984.

Altera os dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que menciona.

A Mesa da Assembléia do Estado de São Paulo, nos termos do inciso XV, do artigo 17, da Constituição do Estado (Emenda Constitucional n\2 (1), de 30 de outubro de 1969), promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1\ Os dispositivos da Constituição do Estado (Emenda Constitucional n\ 2, de 30 de outubro de 1969) a seguir enumerados, ficam acrescidos dos seguintes incisos:

Art. 16. ....  
V - votar o Plano Estadual de Ação Governamental, na forma desta Constituição,

Art. 22. ....  
V - disponham sobre o Plano Estadual de Ação Governamental.

Art. 34. ....  
XXVII - enviar à Assembléia o projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental, na forma desta Constituição.

Art. 2\ Fica acrescentado ao Título II da Constituição (Emenda Constitucional n\ 2, de 30 de outubro de 1969) o Capítulo V denominado "Do Plano Estadual de Ação Governamental", com os seguintes dispositivos, renumerando-se os demais"

Art. 100. O Governador do Estado enviará à Assembléia, até o dia 30 de abril do 1\ (primeiro) ano da legislatura, projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental.

Art. 101. A Assembléia deverá apreciar o Plano Estadual de Ação Governamental até 30 de junho do mesmo ano e, caso não o devolva dentro do prazo, para a sanção, será arquivado. Rejeitado o projeto de lei, só poderá ser reapresentado na sessão legislativa seguinte.

parág.1\ O projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental será incluído automaticamente na ordem do dia nas 10 (dez) sessões anteriores ao término do prazo a que se refere este artigo.

parág.2\ Aplicam-se ao projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental, no que não contrarie o disposto neste Capítulo, as regras constitucionais do processo legislativo.

Art. 102. Depois de decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua aprovação final, o Plano Estadual de Ação Governamental poderá ser alterado, total ou parcialmente, por proposta do Governador e com o voto favorável da maioria dos membros da Assembléia.

Art. 103. O Plano Estadual de Ação Governamental deverá conter:

I - mensagem, com exposição circunstanciada da situação relativa ao desenvolvimento institucional, administrativo, econômico-financeiro e social do Estado;

II - objetivos estratégicos gerais, setoriais e regionais, fixados com vistas à superação dos principais problemas e entraves ao desenvolvimento do Estado;

III - diretrizes de ação governamental, visando à consecução dos objetivos estratégicos gerais, setoriais e regionais, e, quando for o caso, as respectivas metas;

IV - ordem de prioridades, abrangendo tanto os objetivos quanto as diretrizes de ação governamental;

V - estimativa preliminar do montante de investimentos e dotações financeiras necessárias para a implementação das diretrizes e objetivos do Plano, segundo a ordem de prioridades estabelecida, compreendendo a Administração Direta e Indireta do Estado;

VI - plano metropolitano de desenvolvimento contendo ordem de prioridades e as diretrizes de ação governamental voltadas à realização de serviços e à defesa de interesses metropolitanos comuns.

Art. 105. O Plano Estadual de Ação Governamental obrigará os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado que deverão observar as prioridades e diretrizes fixadas, mediante adequação da alocação de recursos financeiros e eficaz ação dos agentes públicos.

Art. 106 - O projeto de lei orçamentário anual elaborado com integral observância dos objetivos contidos no Plano Estadual de Ação Governamental em vigor.

Art. 107. Somente na hipótese de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, o Poder Executivo poderá retardar ou interromper, total ou parcialmente, a execução do Plano Estadual de Ação Governamental em vigor.



comprometendo os recursos financeiros alocados para enfrentá-las.

Art. 3\.. Ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescentado o seguinte dispositivo:

Art. ... - O primeiro projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental a que se refere o Capítulo V, do Título II; será encaminhado à Assembleia até 120 (cento e vinte) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional e vigorará até a aprovação do próximo Plano.

Néfi Tales - Presidente da Assembleia Legislativa.

Vanderlei Macris - 1\ Secretário.

Sérgio Santos - 2\ Secretário.

## Anexo 2

Portaria N\ 53 , de 1\ de Março de 1979

O Ministro do Estado do Interior, acolhendo proposta do Secretário do Meio Ambiente, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 4\, do Decreto número 73.030 (1), de 30 de outubro de 1973;

- Considerando que os problemas de resíduos sólidos estão incluídos entre os de Controle da Poluição e Meio Ambiente;

- Considerando a importância do lixo ou resíduos sólidos, provenientes de toda a gama de atividades humanas, como veículos de poluição de solo, do ar e das águas;

- Considerando a contínua deterioração das áreas utilizadas para depósitos ou vazadouros de lixo ou resíduos sólidos;

- Considerando que, para o bem estar público, de acordo com os padrões internacionais, o lixo de pelo menos 80% (oitenta por cento) da população urbana das cidades com mais de 20.000 (vinte e mil) habitantes deve ter um sistema de destinação final sanitariamente adequado;

- Considerando que, no interesse da qualidade da vida, deverão ser extintos os lixões, vazadouros ou depósitos de lixo a céu aberto, no menor prazo possível, resolve:

I - Os projetos específicos de tratamento e disposição de resíduos sólidos, bem como a fiscalização de sua implantação, operação e manutenção, ficam sujeitos à aprovação do órgão estadual de controle da poluição e de preservação ambiental, devendo ser enviadas, à Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, cópias das autorizações concedidas para os referidos projetos.

II - O lixo "in natura" não deve ser utilizado na agricultura ou na alimentação de animais.

III - Os resíduos sólidos de natureza tóxica, bem como os que contêm substâncias inflamáveis, corrosivas, explosivas, radioativas e outras consideradas prejudiciais, deverão sofrer tratamento ou acondicionamento adequado, no próprio local de produção, e nas condições estabelecidas pelo órgão estadual de controle da poluição e de preservação ambiental.

IV - Os lixos ou resíduos sólidos não devem ser lançados em cursos d'água, lagos e lagoas, salvo na hipótese de necessidade de aterro de lagoas artificiais, autorizado pelo órgão estadual de controle da poluição e de preservação ambiental.

V - Os resíduos sólidos provenientes de portos e aeroportos deverão ser incinerados nos próprios locais de produção.

VI - Todos os resíduos sólidos portadores de agentes patogênicos, inclusive os de estabelecimentos hospitalares e congêneres, assim como alimentos e outros produtos de consumo humano condenados, deverão ser adequadamente acondicionados e conduzidos em transporte especial, nas condições estabelecidas pelo órgão estadual de controle da poluição e de preservação ambiental, e, em seguida, obrigatoriamente incinerados.

VII - As instalações dos incineradores de que tratam os itens anteriores, além do contido na Portaria n. 231, de 27 de abril de 1976, do Ministério do Interior, que estabelece padrões de qualidade do ar, deverão:

- a) possibilitar a cremação de animal de pequeno porte;
- b) ser instalados por autoridades municipais para uso público, servindo à área de um ou mais municípios, de acordo com as possibilidades técnicas econômicas locais.

VIII - São excluídos da obrigatoriedade de incineração os resíduos sólidos portadores de agentes patogênicos e submetidos a processo de esterilização por radiações ionizantes, em instalações licenciadas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear.

IX - Não devem ser utilizados incineradores de resíduos sólidos em edificações residenciais, comerciais e de prestação de serviços.

X - Os resíduos sólidos ou semi-sólidos de qualquer natureza não devem ser colocados ou incinerados a céu aberto, tolerando-se apenas:

- a) a acumulação temporária de resíduos de qualquer natureza, em locais previamente aprovados, desde que isso não ofereça riscos à saúde pública e ao meio ambiente, a critério das autoridades de controle da poluição e de preservação ambiental ou de saúde pública;

- b) a incineração de resíduos sólidos ou semi-sólidos de qualquer natureza, a céu aberto, em situações de emergência sanitária.

XI - O lançamento de resíduos sólidos no mar dependerá de prévia autorização das autoridades federais competentes.

XII - Nos planos ou projetos de destinação final de resíduos sólidos devem ser incentivadas as soluções conjuntas para grupos de municípios, bem como soluções que importem em reciclagem e reaproveitamento racional desses resíduos.

XIII - A Secretaria Especial do Meio Ambiente poderá agir diretamente ou em caráter supletivo, caso inexista entidade estadual para controlar ou executar o estabelecimento na presente Portaria.

XIV - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação. - Mauricio Rangel Reis, Ministro do Interior.

(D.O. de 8 de março de 1979, págs. 3.356 e 3.357).

### Anexo 3

#### Titulo IV do Decreto N\ 8.468, de 08 de Setembro de 1976

##### Da Poluição do Solo

Art. 51. Não é permitido depositar, dispor, descarregar, enterrar, infiltrar ou acumular no solo resíduos, em qualquer estado da matéria, desde que poluentes, na forma estabelecida no artigo 3\ deste Regulamento.

Art. 52. O solo somente poderá ser utilizado para destino final de resíduos de qualquer natureza, desde que sua disposição seja feita de forma adequada, estabelecida em projetos específicos de transporte e destino final, ficando vedada a simples descarga ou depósito, seja em propriedade pública ou particular.

Parágrafo único. Quando a disposição final, mencionada neste artigo, exigir a execução de aterros sanitários, deverão ser tomadas medidas adequadas para proteção das águas superficiais e subterrâneas, obedecendo-se normas a serem expedidas pela CETESB.

Art. 53. Os resíduos de qualquer natureza, portadores de patogênicos, ou de alta toxicidade, bem como inflamáveis, explosivos, radioativos e outros prejudiciais, a critério da CETESB, deverão sofrer, antes de sua disposição final no solo, tratamento e/ou condicionamento, adequados, fixados em projetos específicos, que atendam aos requisitos de proteção do meio-ambiente.

Art. 54. Ficam sujeitos à aprovação da CETESB os projetos mencionados nos artigos 52 e 53, bem como a fiscalização de sua implantação, operação e manutenção.

Art. 55. Somente será tolerada a acumulação temporária de resíduos de qualquer natureza, na fonte de poluição ou em outros locais, desde que não ofereça risco de poluição ambiental.

Art. 56. O tratamento, quando for o caso, o transporte e a disposição de resíduos de qualquer natureza, de estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, quando não forem de responsabilidade do Município, deverão ser feitos pela própria fonte de poluição.

parág. 1\ A execução, pelo Município, dos serviços mencionados neste artigo, não eximirá a responsabilidade da fonte de poluição, quanto a eventual transgressão de normas deste Regulamento, específicas dessa atividade.

parág. 2\ O disposto neste artigo aplica-se também aos lodos, digeridos ou não, de sistemas de tratamento de resíduos e de outros materiais.

## Anexo 4

### Programa Metropolitano

#### Proposições Setoriais

#### "Limpeza Pública"

No campo de limpeza pública, que abrange a coleta e a disposição final do lixo urbano, com base na análise das condições da Grande São Paulo e na experiência internacional, recomendam-se as seguintes proposições:

1) Centralizar num órgão metropolitano a disposição final do lixo, abrangendo as instalações de tratamento ou locais de disposição e o transporte dos resíduos para o destino final. A coleta e o transporte até os locais de disposição seriam realizados pelas prefeituras da Área Metropolitana, diretamente ou por concessões.

Essa recomendação se justifica face às complexas instalações que exigem alta capacidade técnica e administrativa para geri-las, às grandes economias de escala que se obtém na operação de unidades maiores de tratamento e ao aspecto regional do problema, uma vez que vários municípios precisam dispor o lixo em municípios vizinhos e o efeito dessas medidas atinge áreas muito vastas. Esse órgão metropolitano poderia ser a própria SANESP, empresa já criada para realizar a disposição dos esgotos, ou outro órgão específico a ser criado.

2) Promover a seleção de áreas na periferia onde ainda seria possível realizar aterros sanitários face à urbanização atual e a previsível. Sabendo-se que essa é a forma menos dispendiosa de disposição do lixo deve-se aproveitar ao máximo as oportunidades ainda existentes na periferia para absorver uma parte do lixo urbano da Grande São Paulo, sem prejuízo ou incômodo para a população. Recomenda-se entretanto que, mesmo a operação de aterros sanitários seja realizada por órgão metropolitano, porque essa forma de disposição exige investimentos e cuidados técnicos que não se observam na maioria dos atuais aterros de lixo da Grande São Paulo.

3) Realizar usinas para transformação do lixo em composto orgânico em função das possibilidades do mercado. Será necessário um estudo de mercado em profundidade na área

da Grande São Paulo, pois os estudos disponíveis apenas acusam o mercado aparente dos consumidores do lixo cru. Entretanto, a Grande São Paulo possui uma extensa área de produção hortigranjeira que é consumidora potencial do composto orgânico. Outro aspecto ainda pouco explorado desse mercado é o uso do produto para extensos gramados públicos ou particulares que podem utilizar em grande escala esse material. Outra oportunidade ainda não explorada é a mistura do composto com o lodo proveniente da estação de tratamento de esgotos e as várias misturas com nutrientes químicos. Uma área em que uma instalação de tratamento deverá ser construída é na região de Pirapora, onde seria feita a disposição dos esgotos, conforme se expõe noutra parte deste relatório. Dessa forma os eventuais incômodos à vizinhança seriam minimizados e seria possível promover experiências de misturas mais adequadas para ampliar o consumo do produto.

4) Após esgotadas as possibilidades de aterro e tratamento, deve ser estudada a implantação de usinas de incineração nas zonas mais densas da metrópole, em condições técnicas que eliminem a poluição do ar. Para esse fim, deve ser feito estudo em profundidade que defina as possibilidades e a localização das outras formas de disposição final e também, que defina a escala, a localização e as características das usinas de incineração. Esse estudo é indispensável face ao alto investimento que essa forma de disposição exige e pelas economias consideráveis que podem ser obtidas pela escolha dos métodos e pela localização adequada face à área de coleta. Ao se definir os processos de incineração deve ser considerada a possibilidade de produção de energia elétrica em instalações acopladas às usinas de incineração. Outro processo que deve ser estudado é o da possibilidade de utilizar a prensagem do lixo e o revestimento dos blocos resultantes que poderiam ser utilizados em aterros ou fundações".



## Anexo 5

### Projeto de Lei N\ 396, de 1975

Mensagem n\ 141 do Sr. Governador do Estado

São Paulo, 21 de outubro de 1976

Senhor Presidente

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido ao elevado exame dessa nobre Assembléia, o anexo projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a constituir a sociedade por ações, sob a denominação de Limpesul - Empresa de Limpeza Pública da Sub-Região Sul da Grande São Paulo S.A.

Com o advento da Lei Complementar Federal n\ 14, de 8 de junho de 1973, que criou as Regiões Metropolitanas, foram definidos os serviços comuns aos Municípios que as integram, sendo considerados de interesse metropolitano, entre outros, o saneamento básico, notadamente quanto a abastecimento de água e rede de esgotos e aos serviços de limpeza pública.

Consequentemente, foi promulgada a Lei Complementar estadual n\ 94, de 29 de maio de 1974, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

No que concerne aos serviços de limpeza pública, torna-se imprescindível a coordenação, a nível metropolitano das atividades relacionadas com a disposição do lixo urbano, de modo a harmonizar o serviço com o uso adequado do solo, o transporte e a proteção do meio ambiente.

Em decorrência dos levantamentos técnicos realizados nos Municípios da Grande São Paulo, verificou-se que o ponto crítico da disposição final do lixo urbano, na Região da Grande São Paulo, situa-se, atualmente, na Sub-Região Sul, não só porque muitos desses Municípios não possuem terrenos adequados a esse fim - carecendo utilizar-se de áreas localizadas fora de seus limites - como também por coexistirem, em seus territórios, intensa concentração industrial ao lado de mananciais, cursos, reservatórios de água e demais recursos hídricos, que constituem objeto de proteção da Lei n\ 898, de 18 de dezembro de 1975.

Para melhor solução do problema, técnicos do Estado e dos Municípios interessados, após entendimentos conjuntos,

chegaram à conclusão de que a medida mais acertada será a da constituição da empresa.

Essa é, precisamente, a finalidade da propositura, cujo texto não somente define o objetivo da sociedade, como dispõe sobre as condições em que ela deve ser constituída.

Justificando, nesses termos, o projeto, e solicitando que sua apreciação se faça no prazo de 40 (quarenta) dias, com fundamento no pará. 1\ do artigo 24 da Constituição do Estado (Emenda n\ 2), aproveito o ensejo para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

PAULO EGIDIO MARTINS  
Governador do Estado

A Sua Excelência o Senhor Deputado Leonel Júlio,  
Presidente da Assembléia Legislativa do Estado.

Lei n\ , de de 1976

Autoriza o Poder Executivo a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Limpesul - Empresa de Limpeza Pública da Sub-Região Sul da Grande São Paulo S.A. e das providências correlatas.

O Governador do Estado de São Paulo:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1\ - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Limpesul - Empresa de Limpeza Pública da Sub-Região Sul da Grande São Paulo S.A.

Parágrafo único - A sociedade, vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos, terá prazo de duração indeterminado, sede e foro, em um dos municípios acionistas, podendo abrir filiais, sucursais, agências e escritórios em qualquer localidade da Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Artigo 2\ - A sociedade terá por objeto implantar, operar e desenvolver sistemas de limpeza pública em conformidade com as diretrizes e normas gerais do planejamento metropolitano, incumbindo-se especialmente:

I - do transporte, do tratamento e a destinação final dos resíduos coletados;

II - da industrialização, da comercialização e do aproveitamento dos resíduos coletados;

parág. 1\ - Poderá a sociedade participar do capital de outras empresas, cujas atividades sejam relacionadas com seus objetivos, na qualidade de acionista ou quotista.

parág. 2\ - A sociedade poderá prestar serviços a entidades públicas e privadas.

parág. 3\ - Os serviços prestados pela sociedade serão sempre remunerados.

Artigo 3\ - Poderá a sociedade prestar eventualmentoe aos municípios acionistas serviços de varrição, capinação e da coleta do lixo domiciliar, comercial e industrial, mediante recíproca e expressa concordância, que será objeto de contrato, e desde que haja prévia anuência do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN.

Artigo 4\ - O capital autorizado será de Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros), dividido em ações ordinárias, normativas, do valor unitário de Cr\$ 1,00 (um cruzeiro), a serem subscritas pela Fazenda do Estado, que será sempre acionista majoritária por entidades da administração indireta do Estado e pelos municípios que integram a Sub-Região Sul.

parág. 1\ - Integram a Sub-Região Sul os seguintes Municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

parág. 2\ - Os demais Municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo, desde que haja prévia e expressa concordância do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo - CODEGRAN, poderão participar da sociedade nas condições que forem estabelecidas nos estatutos sociais.

Artigo 5\ - A sociedade poderá contratar com pessoas físicas ou jurídicas, do direito público ou privado, bem assim promover, amigável ou judicialmente, as desapropriações de bens necessários ao atendimento de suas finalidades, previamente declarados de utilidade pública pelo Governo do Estado.

Artigo 6\ - A sociedade terá um Conselho de Administração, composto dos membros da Diretoria, além de representantes do Estado e de cada um dos municípios acionistas, na forma e com atribuições que serão fixadas nos estatutos.

Artigo 7\ - A Diretoria da sociedade será constituída por representantes do Estado, que terão participação

majoritária, e por municípios acionistas, até o máximo de 5 (cinco), na forma a ser estabelecida nos estatutos sociais.

Artigo 8\ - O regime jurídico do pessoal da sociedade será, obrigatoriamente, o da legislação trabalhista.

parág. 1\ - Aos empregados que forem admitidos é absolutamente vedada a aplicação dos preceitos das leis estaduais que concedem a complementação, pelo Estado, de proventos de aposentadoria, de pensões ou de quaisquer outras vantagens, devendo os contratos de trabalho consignar essa condição.

parág. 2\ - As admissões de empregados serão feitas, obrigatoriamente, mediante processo de seleção, na forma que for estabelecida em regulamento interno.

Artigo 9\ - Por solicitação da sociedade, poderão ser colocados à sua disposição servidores da administração pública, direta ou indireta, sempre com prejuízo dos vencimentos ou salários, mas sem prejuízo dos direitos e demais vantagens correspondentes aos cargos efetivos ou às funções de que sejam titulares, contando-se-lhes o tempo de serviço apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade.

Parágrafo único - Respeitados os preceitos da legislação aplicável, a sociedade exercerá poder disciplinar sobre o pessoal colocado à sua disposição.

Artigo 10 - Para atender às despesas decorrentes da execução desta lei, fica o Poder Executivo autorizado a abrir, na Secretaria da Fazenda, crédito especial no valor de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros).

Parágrafo único - O valor do crédito especial de que trata este artigo será coberto com o produto de operações de crédito que a Secretaria da Fazenda fica autorizada a realizar, nos termos da legislação vigente.

Artigo 11 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, aos        de 1976

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- . ABES-Associação Brasileira de Engenharia Sanitária. VII Congresso de Engenharia Sanitária. Resíduos Sólidos em Áreas Metropolitanas (GEGRA). São Paulo, 1973.
- . ACURIO, Guido. Manejo de Resíduos Sólidos Municipais em Grandes Cidades. Org. Panamericana Saúde. Reprod. São Paulo, EMPLASA, 1984.
- . ALMEIDA, Fernando Regis Caserio. O Planejamento Metropolitano no Governo do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU, 1983.
- . ALVES, Alaor Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1981.
- . AMMANN, Safira B. Considerações Críticas sobre el concepto de Participacion. In: Boletín Cinterior - Organización Internacional del Trabajo. Montevideo, 1986.
- . ARAUJO, Aurélio. Plano Diretor para disposição dos Resíduos Sólidos de São Paulo. Revista DAE. São Paulo, ano XXXVIII, N° 116, 1978.
- . BARAN, Paul A. & SWEEZY, Paul M. Capitalismo Monopolista. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.
- . BACHA, Edmar & KLEIN, Herbet. A Transição Incompleta. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- . BOSCHI, Renato R. & VALLADARES, Lícia do Prado. Problemas Teóricos na Análise de Movimentos Sociais: Comunidade, Ação Coletiva e o Papel do Estado. In: Espaços e Debates. n° 8. São Paulo, Cortez.
- . BETTELHEIM, Charles. Planificação e Crescimento Acelerado. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
- . BORDENAVE, Juan Diaz & CARVALHO, Horácio Martins. Comunicação e Planejamento. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- . CAMARGO, Azael Rangel et alli. Nota Introdutória Sobre a Construção de um Objeto de Estudo: o Urbano in Estudos Fundap, São Paulo, n° 1, 1983.

. CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Políticos do Planejamento. In: LAFER, Bety Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectivas, 1970.

. \_\_\_\_\_ Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

. \_\_\_\_\_ Mudanças Sociais na América Latina, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969.

. CETESB. Curso Básico para Gerenciamento de Sistemas de Resíduos Sólidos. SOMA. São Paulo, 1982.

. \_\_\_\_\_ Estimativas de Produção Sólidos Industriais na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, 1980.

. \_\_\_\_\_ Resíduos Sépticos Hospitalares. São Paulo, 1985.

. \_\_\_\_\_ Resíduos Sólidos, Destino Final e Meio Ambiente. V Seminário Nacional de Limpeza Pública. Caxias de Sul.

. \_\_\_\_\_ Seminário Sobre Legislação no Campo da Limpeza Pública. São Paulo, 1985.

. CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as Cidades. Política ou Não Política. In: CINTRA, Antonio O. et alli. Dilemmas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

. COSTA, Luiz Roberto. Estratégia de Planejamento. Revista Ciência e Cultura. São Paulo, ago. 1986.

. CNDU/CETESB. Acondicionamento, Coleta e Transporte de Lixo. São Paulo, 1979.

. CNDU/ SEMA/ ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAUDE. I Seminário Sobre Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília, 1982.

. CONSULTEC/FINEP. Disposição do Lixo no Brasil e suas perspectivas. Rio de Janeiro, 1976.

. CONSULTI. Processo n\ 002/81. São Paulo, 1981.

. DAHRENDORF, Ralf. Hacia una Teoría del Conflito Social. In: ETZIONI, Amitai (org.). Los Cambios Sociales. México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

. \_\_\_\_\_ Sociedad y Libertad - Hacia un Analisis Sociologico de La Actualidade. Madri, Editorial Tecnos SA, 1971.

. DIARIO OFICIAL DO ESTADO

. EMPLASA/CETESB. Estudo de Solução Imediata para a Destinação de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, 1983.

. ETZIONI, Amitai & ETZIONI E. (ORG.). Los Cambios Sociales. México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

. FERREIRA, Francisco Whitacker. Planejamento Sim e Não. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

. GEGRAN/SEP. PMDI, Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. São Paulo, 1970.

. GEGRAN/SEP/SERETE SA. Estudo da Solução Integrada para Disposição final dos Resíduos Sólidos da Sub-Região Sudeste da Área Metropolitana da Grande São Paulo. São Paulo, 1974.

. GONDIN, L. Maria. Participação Popular e Democratização da Gestão Urbana. In: X Encontro Anual da Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais-ANPACE. Campos do Jordão, 1976.

. GRAU, Eros. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1978.

. IANNI, Octávio (org.). Teorias de Estratificação Social. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972.

. IPEA/CNPU/CETESB. Proposições Básicas para uma Política Brasileira de Limpeza Pública. 1976.

. \_\_\_\_\_ Proposições Básicas para uma Política Brasileira de Limpeza Pública. III Congresso Brasileiro de Limpeza Pública e I Congresso Panamericano de Limpeza Pública. São Paulo, 1978.

. JORNAL PARTICIPAÇÃO-EMPLASA-1986.

. LAMOUNIER, Bolívar. Análise de Políticas Públicas. Quadro Teórico Metodológico de Referência. Apud FGV. 1983.

. LIMPEZA Pública em Áreas Metropolitanas. Seminário. Santo André, 1978.

. LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

. LUIZ, Prospero. Organização Panamericana de Saúde. Palestra Realizada em 1965. Arquivo Folha de São Paulo. São Paulo.

. LAMPARELLI, Celso. Metodologia do Planejamento Urbano. In: Simpósio Sobre Administração Pública e Planejamento Urbano-29a. Reunião Anual SBPC. Fortaleza, 1977.



. MANNHEIM, Karl. Ideologia e Utopia. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

. MARTINS, Carlos Estevam. Tecnocracia e Capitalismo. São Paulo, Brasiliense, 1974.

. MEDINA, José Echevarria. La Planeacion en Las Formas de La Racionalidad. In: Cuadernos del Instituto Latino Americano de Planificacion Econômica y Social. Série 11, n\ 13. Santiago del Chile, CEPAL/Ilpes. 1971.

. MENSAGENS DO GOVERNO ESTADUAL A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA NO PERIODO.

. MILLS, C. Wright & GERTH, Hans. A Mudança Histórico-Social in Ianni Otávio, op. cit, pág. 38.

. MOISES, José Alvaro. Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

. MOORE, Wilbert E. Cambio Social. México, Uteha, 1966.

. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico. Rio de Janeiro, Forense, 1977.

. OFFE, Claus e Wiesenenthal, Helmut. Duas Lógicas da Ação Coletiva. Anotações Teóricas Sobre a Classe Social e a Forma Organizacional. In: OFF, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

. OGATA, Maria Gravina. Os Resíduos Sólidos na Organização do Espaço e na Qualidade do Ambiente Urbano. Rio de Janeiro, Seplan/Fundação IBGE, 1980.

. OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas e Regimes Políticos-Reflexões a Partir de Algumas Experiências Latina-Americanas. Revista de Administração Pública. São Paulo, 17-60, Jan./Mar. 1983.

. PEREIRA, Luiz. Anotações Sobre o Capitalismo. São Paulo, Pioneira, 1977.

. \_\_\_\_\_ Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento. São Paulo, Pioneira, 1970.

. PEZZOLO, Antonio. Seminário Sobre Lixo Realizado em 20/10/65. Arquivo Folha de São Paulo. São Paulo.

. POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

. \_\_\_\_\_ Poder Político e Classes Sociais no Estado Capitalista. Porto, Portucalense Editora, vol. 1, 1971.

. PREFEITURA DE SÃO PAULO/CESP. Sistema de Usinas Termoeletricas e Resíduos Sólidos Urbanos da Cidade de São Paulo. Estudos de Viabilização. São Paulo, jun. 1981.

. SECRETARIA DOS NEGOCIOS METROPOLITANOS. Processo 361/76. Arquivo do Estado.

. \_\_\_\_\_ Emplasa. Jornal Participação, 1986.

. \_\_\_\_\_ Emplasa. Diretrizes e Funções do PMDI. Projeto Revisão do PMDI. 1984

. \_\_\_\_\_ Emplasa. Diretrizes para localização de Equipamentos Metropolitanos na Grande São Paulo, 1977.

. \_\_\_\_\_ Emplasa. O PMDI no Quadro das Políticas Propugnadas para a Região. Projeto PMDI II. São Paulo, 1982.

. \_\_\_\_\_ Emplasa. Projeto Implantação do PMDI. São Paulo, 1972/74.

. \_\_\_\_\_ Emplasa. Proposições Constitucionais para Reformulação do Estatuto Básico das Regiões Metropolitanas no Brasil. São Paulo, 1986.

. SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.

. SUNKEL, Osvaldo & PAZ, Pedro. EL Subdesarrollo Latino-Americano y la Teoria del desarrollo. México, Siglo XXI, 1971.

. TOPALOV, Christian. La Urbanizacion Capitalista. Alguns Elementos para su Analisis. México, Edicol, 1979.

. ZULAUF, Werner. et alli. A Problemática dos Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. São Paulo, Cetesb, 1983.

. ZULAUF, Werner. Resíduos Sólidos, Desenvolvimento e Meio Ambiente. In: Seminário Sobre Utilização dos Recursos Naturais e Proteção do Meio Ambiente. Limeira, Cetesb, 1977.